



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
5 April 2018  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组

第九届会议

2018年6月4日至6日，维也纳

临时议程\*项目2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

《圣彼得堡宣言》后续行动：2017年10月3日和4日在维也纳举行的实益所有权透明度问题国际专家组会议报告

秘书处的说明

摘要

本文件概括介绍了2017年10月3日和4日在维也纳举行的实益所有权透明度问题国际专家组会议期间开展的讨论。根据联合国反腐败公约缔约国会议第六届会议第6/5号决议通过的《圣彼得堡宣言》中赋予的任务授权，会议对照最近的事态发展，审查了联合国毒品和犯罪问题办公室/世界银行追回被盗资产联合举措下出版的题为“傀儡主子：腐败分子是如何利用法律架构隐藏窃取的资产和如何予以应对”的研究报告中所载结论和建议。

\* CAC/COSP/IRG/2018/1。



## 一. 引言

1. 2011 年，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）/世界银行追回被盗资产联合举措（追回被盗资产举措）下出版了关于实益所有权透明度问题的研究成果，题为《傀儡主子：腐败分子是如何利用法律架构隐藏窃取的资产和如何予以应对》，<sup>1</sup>这一出版物被普遍认为是本领域内关于这一主题的基础文件。它利用案例、对从业人员的采访以及从扮作潜在客户的研究人员那里收集的证据，为指导国家和国际决策者制订和确立各种立法、规范和标准提出了政策建议。

2. 所谓的莫塞克·丰塞卡文件的出版再一次强调了实益所有权信息在打击腐败和追踪世界各地非法资金流方面的至关重要性。在 2016 年举行的伦敦反腐败峰会上，与会者（包括所有 20 国集团国家）承诺“结束滥用匿名公司隐匿腐败所得之行为”。实际上，几乎所有腐败大案都有一个共同特点：它们都是以法人（公司、基金会和信托机构等合法机构）为载体，隐匿腐败所得资产的所有权和控制权。

3. 《联合国反腐败公约》第十二条第二款第(三)项明确提到增进私营实体透明度问题，包括采取措施鉴定参与设立和管理公司的法人和自然人的身份，第五十二条第一款规定各缔约国有义务要求金融机构核实客户的身份，确定大额账户存款的实际受益人身份。因此，作为《公约》的守护者，毒品和犯罪问题办公室已拥有具体的法定任务授权，支持关于实益所有权透明度方面的措施。

4. 另外，联合国反腐败公约缔约国会议第六届会议还通过了题为“促进预防和打击腐败方面公私伙伴关系圣彼得堡宣言”的第 6/5 号决议，吁请缔约国加大私营部门参与打击腐败的力度，并尤其邀请缔约国加强透明度，特别是私人实体实益所有权的透明度。

5. 在这一背景下，以预备研究为基础，实益所有权透明度问题国际专家组于 2017 年 10 月 3 日和 4 日在维也纳举行会议，根据最近的事态发展，审查了《傀儡主子》中所载的各项结论和建议，讨论了新出现的立法和政策情况及在该研究结束之后新出现的腐败大案是否证实了这些结论和建议，或者是否意味着出现了新的趋势问题。本次会议由毒品和犯罪问题办公室组织，得到了俄罗斯联邦的资金支持。该国际专家组由来自公共部门、私营部门、国际组织和非政府组织的 30 多位专家组成。

## 二. 与实益所有权透明度有关的新立法和政策制订情况概述

6. 毒品和犯罪问题办公室的代表概述了在国际一级以及在一些 20 国集团国家法域新的政策举措和立法。另外，一些与会人员还谈到了实益所有权透明度信息以及在本国法域获取这些信息的障碍。

<sup>1</sup> 查阅可登陆：<http://star.worldbank.org/star/publication/puppet-masters>。

## A. 国际一级的新立法和政策制订情况

7. 毒品和犯罪问题办公室的代表介绍了与实益所有权有关的国际立法和准则的制定情况，着重介绍了欧洲联盟、金融行动特别工作组、20 国集团、七国集团和伦敦反腐败峰会的情况。在欧洲联盟，改行第四项反洗钱指令<sup>2</sup>的最后期限已于 2017 年 6 月 26 日到期。该指令载有实益所有权的定义、对客户的尽职调查要求以及获取实益所有权信息等与实益所有权有关的规定。另外，一项关于旨在加强欧洲联盟境内反洗钱措施的第五项反洗钱指令的提案目前正在讨论中。

8. 对 2012 年《反洗钱金融行动特别工作组的四十项建议》的修订强化了有关要求以支持各国及时获取关于法人及法律安排的实益所有权的适当和准确信息。《四十项建议》要求各国了解其面临的与法人和法律安排相关的洗钱和资助恐怖主义风险，预期在实益所有权信息方面进行快速、建设性和有效的国际合作，并安排机制确保备有实益所有权信息和主管当局可获得这些信息。《建议》还包括要求金融机构和指定的非金融企业 and 专业人员<sup>3</sup>在应对国内政治公众人物时采取额外措施。2013 年通过了一项评估各国遵守《四十项建议》的新方法，其中包括评估各国与反洗钱和打击资助恐怖主义行为相关的体制效力的新框架，以及评估其对《四十项建议》的严格遵守情况。引入了十一项直接结果作为评估效力的衡量指标，其中一项涵盖是否能够向主管当局提供有关实益所有权的信息。与实益所有权相关的其他重要直接结果包括金融机构和指定的非金融企业 and 专业人员监督效力，以及指定的非金融企业 and 专业人员和金融机构本身有效应用所要求的反洗钱/打击资助恐怖主义行为的措施。为了协助各国落实相关建议，金融行动特别工作组于 2014 年发布了关于透明度和实益所有权的指导性文件，并于 2016 年向二十国集团提交了实益所有权的报告。2016 年，在日本伊势志摩举行的峰会上，七国集团发表了一项题为“七国集团反腐行动”的宣言，其中承认实益所有权透明度的重要性。此外，2016 年伦敦反腐败峰会发布的公报和个别国家的承诺强调了获取和及时收集实益所有权信息的重要性。并且，2017 年在德国汉堡举行的 20 国集团峰会上通过的《领导人宣言》强调了 20 国集团国家推动实施法人和法律安排的实益所有权透明度的承诺。

9. 通过了关于七国集团国家和俄罗斯联邦的国内立法，以将欧盟第四项反洗钱指令应用于法国（第 2016-1635 号法规）、德国（2017 年《反洗钱法》）、意大利（2017 年 5 月 25 日第 90 号法令）和大不列颠及北爱尔兰联合王国（2017 年《洗钱条例》）。还介绍了实益所有权透明度在其他七国集团国家和俄罗斯联邦的法律地位，包括加拿大（《犯罪所得（洗钱）和资助恐怖主义行为法》）、日本（2016 年修订的《防止转移犯罪所得法》）、俄罗斯联邦（2016 年 6 月 23 日第 215-FZ 号联邦法）和美利坚合众国（2017 年《企业透明度法》法案）。

<sup>2</sup> 欧洲议会和欧洲理事会 2015 年 5 月 20 日关于防止利用金融系统进行洗钱或资助恐怖主义的指令 (EU) 2015/849 号指令。

<sup>3</sup> 指定的非金融企业 and 专业人员包括赌场、房地产代理、贵金属和宝石交易商、律师、公证人和其他独立法律专业人员、会计师和信托以及公司服务提供商。

## B. 国家一级的新立法和政策制订情况

10. 一些专家介绍了各自法域确定实际受益人的立法举措。

11. 澳大利亚专家报告说，澳大利亚通过对法人和公司结构采取新措施，对最近关于其反洗钱政策的建议作出了回应。成立一个严重金融犯罪工作组，有多个机构参与，把旨在打击澳大利亚境内境外严重金融犯罪的各参与机构的资源整合起来。工作组接受来自政府机构和监管机构的移交案件、私营和公共部门的自我报告、从举报人和国际利益攸关方获得的信息以及公众问询所得信息。遇到的挑战包括在与私营部门机构的关系中找到适当的平衡点、接受国外及时的司法协助，以及克服律师-当事人特权带来的障碍。关于后者，在澳大利亚联邦警察局内成立了一个法律专业特权实践小组。此外，根据 2016 年“莫塞克·丰塞卡文件”中披露的信息采取了行动。专家报告了一些重要的高级案件，其中包括“厄尔布鲁斯行动”税务欺诈案件，该案件涉及许多公司的“草人董事”，导致签发许多禁令，实施多项逮捕。

12. 阿根廷专家报告说，阿根廷也对关于其反洗钱政策缺陷的国际建议作出回应。新的洗钱和资本市场立法增强了客户尽责要求，并且改革仍在进行中。一项关于实益所有权透明度的计划已经通过，尤其规定银行有义务维护一个保存所有客户重要信息的数据库。法人必须告知银行他们的最终受益人及其股东。金融情报部门已经为银行和外汇交易部门的对客户的尽职调查制定了新的标准，从形式遵从的方法转向基于风险的方法。阿根廷专家认为，还有一个挑战，即没有中央集权机构来收集阿根廷所有省份公司的信息。

13. 巴西专家报告说，巴西国家税务局在 2016 年通过了一项指示，要求任何接受捐赠的人登记捐助者。根据新的洗钱立法，已经允许与公司进行辩诉交易。调查人员在“洗车”案件中缔结了许多安排，从而协助非常复杂的调查取得成功。巴西专家认为，法律规定的义务是足够的，但其实施仍然普遍存在不力。另一个困难是检察官需要司法命令才能获取国家税务局所掌握的公司信息，而法官在批准这些命令时需遵守高标准。

14. 挪威专家报告说，挪威议会已经在 2015 年要求政府建立一个实益所有权登记簿，但尚不清楚它是否对公众开放并包括在证券交易所登记的公司。作为欧洲经济区的一员，挪威原则上打算执行欧盟第四项反洗钱指令，但尚未确定具体适用日期。他强调，在挪威，民间社会在启动和进行关于实益所有权、财务透明度辩论以及设立相关公共登记册方面发挥了根本作用。

15. 尼日利亚专家报告说，尼日利亚在 1990 年代开始管理公司注册。每家公司都必须向公司事务委员会登记其所有合伙人，并且法律从业人员必须核实信息。正如尼日利亚政府在 2016 年伦敦反腐败峰会上宣布的那样，它承诺建立一个保存实益所有权信息的中央机构。在尼日利亚，税务机关没有保存有关受益人的信息；然而，洗钱立法预先规定金融机构有义务确定实际受益人。匿名账户或空壳公司被禁止。关于采掘业、政府官员和政治公众人物，已经出台了强力的披露规则。确定不作披露就是犯罪，可以据此下令没收资产。此外，尼日利亚专家提到了一些挑战，包括缺乏收录实益所有权信息的中央存储库，检查公司所提供信息的工具不足。

16. 格恩西岛专家指出，格恩西岛拥有一个中央实益所有权登记册，所有的金融机构、信托和公司服务提供商都必须向其报告。其中载录的信息可供执法机构和监管

机构查阅，并且金融情报单位可通过金融情报室埃格蒙特小组向国外传送信息。确定实益所有权的阈值为资本 25% 的所有权。

17. 摩尔多瓦共和国专家报告说，摩尔多瓦在欧盟的支持下起草了新的反洗钱立法，以响应关于其洗钱政策的建议。立法改善了举报机构履行对客户的尽职调查义务。国家登记室必须收集和更新实益所有权信息。自 2017 年 1 月以来，政治公众人物必须向国家诚信部门提交资产申报，并且该义务已成功实施，并对改进洗钱调查产生了很高期望。

18. 俄罗斯联邦专家报告说，在俄罗斯，反洗钱立法规定所有俄罗斯法人实体（有一些例外）有义务拥有和更新其实际受益人的信息，并将这些信息保存五年。实际受益人在该立法中被定义为最终直接或间接（通过第三方）拥有相关法人实体资本 25% 或以上股份以及有可能直接或间接控制客户行为的个人。该立法要求所有实体在这种情况下采取合理、可用的措施来确定实际受益人。在未能确定实际受益人的情况下，法人实体有义务保留所采取措施的信息。必须在五个工作日内根据他们的要求，最好通过电子渠道向金融情报部门和联邦税务局提供这些信息。未能确定实际受益人或未能更新、维护和提供有关信息属于行政违法行为，并处以相当于约 590 欧元（对于官员）或 7,355 欧元（对法人实体而言）的处罚。可用于确定实益所有权的辅助资源包括控制或影响俄罗斯银行旗下银行的人员的信息、股份公司提交的关联人员名单、联邦反垄断局披露的与同一组织有关的人员名单以及商业数据库。此外，不准一些俄罗斯政治公众人物拥有外国银行账户，所有俄罗斯公民都有义务向税务机关举报这些账户。通过国际信息交流可以发现未报告的情况，并且在这种情况下可能导致政治公众人物失去其公职。

19. 美国专家报告说，美国在 2016 年对客户的尽职调查条例进行了改革，以便与国际反洗钱标准更加一致。受影响的金融机构最晚于 2018 年 5 月履行这些义务。金融机构确定实际受益人的新义务已经确立，并将持续对此进行监测，作为金融机构持续监测其客户关系的义务的一部分。从 2018 年 5 月开始，当法人实体在银行、证券经纪商和商品经纪商那里建立新账户时，金融机构要确定并核实那些直接或间接持有其至少 25% 股权的自然人的身份。无论何种情况，金融机构还必须确定并核实对控制该法人实体负有重大责任的一个自然人的身份。无论实际受益人是何国籍，这些义务都适用。金融情报部门——金融犯罪执法网——有权发布地理定位命令，要求金融机构报告某些特定地理区域的交易。它最近曾用该权力要求产权保险公司（美国大多数房地产交易中必要的参与者）披露没有在美国许多市场融资而购买高端房地产的法人实体的实际受益人。此外，一位国会代表提出了立法（《企业透明度法》），该法将为各州提供财政激励，以实施符合收集实益所有权信息最低标准的公司组建体系。对于不符合标准的州，该法将授权财政部实施法规，在公司成立时要求其披露实益所有权信息。

20. 金融行动特别工作组秘书处的专家按照 2013 年方法提供了《四十项建议》评估结果的最新情况。根据方法效力部分，这包括建议 10、12、22、24 和 25 以及直接结果 3、4 和 5。

### 三. 《傀儡主子》的背景

21. 追回被盗资产举措的专家和研究人員提供了关于《傀儡主子》的一些背景资料，以及关于在其出版后才出现的大型腐败案件的研究概述，这是专家组会议实证基础的一部分。

#### A. 《傀儡主子》的起源及方法

22. 追回被盗资产举措专家回顾了《傀儡主子》提出的方法和建议。对进行研究并最终出版的冲动源于经历，感到缺乏国外法人外壳实际受益人信息一直是国际资产追回的最大障碍之一。

23. 该研究的作者使用了来自可靠公开来源的信息，内容涉及 150 起用法人外壳隐藏实益所有权的腐败案例。此外，作者分析了 40 家公司注册管理机构的信息，也对调查人员和银行进行了一系列访谈。并且，他们还进行了一项审计研究（“神秘购物活动”），涉及向一系列信托和公司服务提供商征求空壳公司的报价。

24. 在所分析的案例中，罪犯主要借助公司（其中大部分是空壳公司），并且在较小程度上借助信托、协会和非营利机构来隐藏他们的资产。三分之二的法人外壳已跨国使用（在岸和离岸），三分之一在国内使用。90% 以上的案件涉及专业中介。受评估的注册管理机构很少包含股东信息，只有一个包含了实益所有权信息。更新和核实的要求很少得到执行。人们发现，简单的访问和搜索功能以及历史记录保存并不总是可用的。此外，调查人员在请求其他法域提供信息以及克服律师-当事人特权造成的障碍方面困难重重。

25. 《傀儡主子》的作者没有发现借助信托的很多证据。该研究没有包括关于是否可以从税务机关获得实益所有权信息的讨论，也没有包括改善执法机构与税务机关之间合作的方式。

26. 自《傀儡主子》出版以来，实益所有权问题已成为全球政治议程上的高度优先事项，由于国际反洗钱倡议的提出，在这方面可以看到一些积极的事态发展。

#### B. 新大型腐败案件的研究

27. 如上所述，《傀儡主子》的几个实证基础之一是对来自各个法域的 150 起大型腐败案件的审查，这些案件涉及滥用法人外壳以隐瞒腐败资金和政治公众人士的身份，或以其他方式推进腐败计划。作为专家组会议筹备工作的一部分，毒品和犯罪问题办公室对 2010 年至 2017 年期间发生或已经公开的 40 起新大型腐败案件进行了定性研究。

28. 这项研究是为了确定是否要求更新或增加《四十项建议》。该研究依赖公共来源、官方政府和法律来源，以及与相关从业人员的联系。分析排除了滥用法人外壳推进腐败计划的证据不可得或证据不足的案件。

29. 选择在国际专家组会议上讨论的九个腐败案例研究显示了一些特点，强调它们可能成为趋势，需要追回被盗资产举措研究人員在介绍中加以深入分析。然而，有

人指出，由于使用案例研究方法研究犯罪行为的内在制约因素，调查结果都是轶事趣闻，并不一定具有代表性，因此可能是偶然的，而不是暗示更大趋势。

30. 根据研究，匿名控制的法人外壳仍然是实现许多不同类型腐败计划的关键工具，包括贿赂、自我交易、资产非法增加和贪污案件。如果没有这个工具，审查的那些腐败案件都不可能发生。

31. 法人外壳在腐败计划中的目的远远超出单纯的资产控制或传递贿赂款。所审查的案例研究表明，在大型腐败计划中，公司结构有更多创造性或更复杂的用途。这些用途包括将法人外壳插入谈判达成的合同中，以获取利润和/或将法人外壳的所有权权益授予某个政治公众人物，并将自然资源许可证授予空壳公司，具体目的就是以丰厚利润把许可证转让给另一家公司。

32. 人们发现，腐败计划越来越多地涉及使用更复杂的新型法人外壳。例如，利用投资基金掩盖腐败所得很突出。在其中一个案例研究中，已经用在所谓的避税天堂或保密法域注册的私人海外投资基金作为转移从国有投资基金贪污资金的渠道。在同一个案例中，已经用在一个避税天堂注册的投资基金精心打造计划，以掩盖股权投资真实价值并掩盖贪污。会上一些专家证实了这一研究结果，并对为掩盖非法所得而滥用投资资金的情况明显增加做出了评论。

33. 从执法角度来看，在腐败犯罪所在地主要法域以外滥用“外国”法人外壳是最大的问题，因为这种情况需要国际合作。在专家组会议上讨论的所有案例研究中，除了一个案例研究之外，在外国法域注册法人外壳对于掩盖实际受益人和腐败所得的行为至关重要。

34. 案例研究表明，常用的公司结构是有限公司或有限责任公司，它们本身已在“外国”法域注册成立和/或拥有已在“外国”法域——通常是保密法域——注册成立的公司合法所有人；并且拥有公司或有限责任公司，任由信托和公司服务提供商或可信赖的合伙人提供的公司董事或被提名公司董事。

35. 案例研究还表明，有迹象显示，没有被标记为遵守反洗钱要求风险高的“新”法域受欢迎程度可能上升，因为洗涤腐败基金的其他途径减少了。

36. 案例研究进一步表明，为了隐藏实际受益人的身份，经常使用非正式代理人关系。在很多案件中，在公司结构中占据正式职位的人都是值得信赖的合伙人或亲属，而不是专业的被任命者。包括银行、律师、信托和公司服务提供商以及投资顾问在内的金融中介机构大力参与促进这些阴谋。然而，在全部或大部分案例研究中是否使用信托和公司服务提供商并不明确。

37. 案例研究表明，隐藏实际受益人、模糊腐败资金的资金来源使用了各种技术和公司结构，其复杂程度千差万别。虽然有迹象表明公司结构的复杂程度有所提高，但一些政治公众人物也采用了相当基本或随意的技术，例如输送资金使用亲属名下的银行账户，或者在两个案件中，甚至使用他们自己名下的银行账户。这突出表明，从腐败计划中受益的政治公众人物可能并不总是擅长使用有组织犯罪集团和洗钱者所青睐的最先进技术。

#### 四. 审查《傀儡主子》的结论和建议

38. 在一系列专题会议上，国际专家组会议审议了《傀儡主子》实质性部分所载的结论和建议。此外，另一场会议专门讨论税务当局是否可能成为实益所有权信息的可能来源。

##### A. 会议 1. 实际受益人

主持人：Yves Aeschlimann（瑞士）

39. 在会议 1 中，与会者概述了《傀儡主子》题为“实际受益人”的第二部分所载的结论和建议。第二部分涉及实益所有权和术语的定义。它得出结论认为，实益所有权理论上比较易懂，但实践中难以应用。其实质是确定最终控制法人外壳的人。这种身份确定将永远是一个高度依赖于具体情境的事实判断；实益所有权不能归纳为一个法律定义。该研究还区分了实益所有权的实质定义和形式定义。实质性方法和正式方法之间的区别在于，实质性方法需要对谁是实际受益人保持开放态度，并将形式方法的结果（例如持股量高于某个阈值）作为工作假设而不是作为最终、确定的结论。

40. 在这些结论的基础上，研究提出了关于实益所有权概念的四项建议：(a)各国应确保实际受益人始终是自然人（建议 1）；(b)各国应考虑用形式方法为被确定为实际受益人的人提供替代术语（建议 2）；(c)各国应为这些人制定明确的形式标准，但应在高风险情景下要求进行更深入的调查（建议 3）；(d)应该利用持续尽职调查弥合这两种方法之间的差距（建议 4）。

41. 讨论“实际受益人”定义的起点是金融行动特别工作组给出的定义：“‘实际受益人’是指最终拥有或控制客户和/或自然人，并代表其进行交易的自然人。它还包括那些对法人或法律安排实施最终有效控制的人。”<sup>4</sup>

42. 总体而言，与会者一致认为，自 2010 年以来，《傀儡主子》第二部分所载的四项建议在实益所有权透明度的新事态发展背景下依然有效。

43. 关于建议 1 和 2，专家指出，有时对实益所有权的定义仍然是一项挑战，特别是在跨法域合作和调查中。专家们一致认为，建议 1 对于在腐败案件中提高实益所有权透明度的努力至关重要。为专家组会议编写的案例研究也证实了这一点，专家组会议经常重点关注通常在外国法域注册的公司合法所有人。一些专家强调，尽管实际受益人永远是自然人，但这样的自然人可以按照隐藏在“稻草人”后面的第三人的命令行事。

44. 俄罗斯联邦专家指出，通常属于实益所有权概念的不同法律定义可以见于不同法律领域，例如税法、公司法、竞争法和反洗钱/打击资助恐怖主义行为法。他质疑为用形式方法确定为实际受益人的人提供替代术语（如“具有重大影响或控制权的人”）的实用性，并建议将实益所有权的概念视为一个包含几个子类别的“总

<sup>4</sup> 金融行动特别工作组/经济合作与发展组织，《金融行动特别工作组指南：透明度和实益所有权》，2014 年 10 月，第 8 页。正如《金融行动特别工作组指南》所述，“金融行动特别工作组对实益所有人的定义的一个基本要素是，它超出了法定所有权和控制范围，以考虑最终（实际）所有权和控制权的概念”。



括”类别。尽管如此，由在专家讨论期间采用了不同的实益所有权定义，结果导致就这一专题交流困难重重来看，建议 2 仍具有相关性。

45. 其他专家认为，术语上的区别十分实用，但强调确定具有重大影响力或控制力的人的身份，例如持有公司 25% 以上股份的人，仅仅是确定实际受益人身份的第一步，除此之外还需要开展实质性调查。曾举瑞士的立法作为示例，认为它代表通过区分实际受益人和控制公司实体的人来实施建议 2 的法域。有人指出，在联合王国，“有重大控制权的人”的登记也进行了这样的区分，因为它将拥有最少 25% 的所有权股份的人标记为“有重大控制权的人”，从而承认该人可能与实际受益人不是同一人。

46. 专家们还讨论了最广泛使用的 25% 所有者权益最低阈值是否合适或是否需要修订。人们提到阿根廷是一个代表使用较低阈值的法域的例子，有些专家认为较低阈值是有利的。其他专家指出，降低最低定量阈值将不可避免地导致实益所有权数据质量的下降。美国专家指出，降低阈值（例如在欧盟第五项反洗钱指令草案中）将会影响加强尽职调查的应用。不过，他并不认为这样一个较低的阈值对于实益所有权的定义有影响。

47. 有人指出，依赖法定所有权最低百分比阈值的实益所有权过于狭隘的形式定义存在问题，因为它造成了漏洞，并且容易为积极试图隐藏实益所有权信息的行为体所变通。在这方面，大型腐败计划背景下委托与代理关系的持续相关性被确定为识别法人外壳实际受益人的主要障碍。由于许多实际受益人借助可信赖的合伙人下放公司结构的有效控制和法定所有权——为专家组会议编写的许多案例研究都确认的一种做法，专家们指出，不能把阈值方法作为获取实益所有权信息的唯一依据或主要解决方案，尽管它可能会为调查人员提供有用的线索。因此，大多数专家表示支持基于原则的实质性方法来确定实际受益人认为胜过纯粹的形式方法。大家一致认为，应该把重点放在有效执行金融行动特别工作组现行标准上。

48. 私营部门代表指出，持续尽职调查（建议 4）有助于解决将实益所有权与公司结构的有效控制区分开来的问题。该建议满足了持续监测银行账户的活跃寿命的需要，这通常会揭示关于实际受益人身份的线索。尽管银行账户的控制者可能与实际受益人不同，但金融服务提供商的目标是确定链条末端财务上从公司结构中受益的人。一位专家指出，实际受益人通常是在证券交易所崩溃时致电金融服务提供商以检查其投资的人。

49. 与会者指出，对于金融机构而言，建议 4 所载的持续尽职调查的要求反映在《四十项建议》的建议 10 中，其中要求金融机构评估客户账户实际受益人，并进行持续监测；还反映在欧盟第四次反洗钱指令中。在这种情况下，专家提出了关于依靠通过自我报告获得的信息的问题，以及对疏忽更新实益所有权信息或故意提供错误信息的法律实体的处罚。此外，专家们根据与信息静态性有关的问题以及缺乏关于更新公司和实益所有权信息的审计和执法的问题，质疑是否可以完善监督要求以专注于监测公司登记，以及在实际利用情况下，专注于实益所有权登记。

## B. 会议 2. 实际受益人藏匿于何处？

主持人：Vadim Tarkin（俄罗斯联邦）

50. 在会议 2 中，专家审查了《傀儡主子》题为“实际受益人藏匿于何处？”的第三部分所载的结论和建议。该部分指出，在绝大多数大型腐败案件中，法人外壳——包括公司、信托、基金会和虚构实体——被滥用于隐瞒涉嫌大规模腐败的人的身份。在这些法人外壳中，最常使用公司（特别是股份有限公司和有限责任公司）。大多数被用来隐瞒实益所有权的公司都是非运营的，尽管也使用运营公司，特别是用于支付贿赂。现成公司提出了一个特别的问题，因为它们向个人提供了与腐败个人无关的公司历史和一组公司人员。

51. 基于这些结论，《傀儡主子》就使用法人外壳隐瞒实益所有权提出了五项建议：(a)各法域应对使用法人外壳实施犯罪的案件进行系统的风险分析，确定表明风险加剧的类型（建议 1）；(b)各法域应该就什么是现成公司制定一个定义，并且应该减少这类公司对非法行为体的吸引力（建议 2）；(c)各法域应要求金融机构或服务提供商从其客户那里获得实益所有权的声明（建议 3）；(d)各法域应取消无记名股票（建议 4）；(e)各法域应该召集执法和信托以及公司服务提供者，使他们了解犯罪分子使用的法人外壳和构建结构的类型（建议 5）。

52. 确认《傀儡主子》中所载的风险分析，追回被盗资产顾问的介绍显示，在绝大多数案件中，股份有限公司和有限责任公司被用来隐藏资产。根据现有的实证数据，信托只占大型腐败案件中用于隐藏资产的法人外壳的一小部分。但是，这也可能是调查此类结构面临困难的结果。瑞士专家表示，他看到借助在“无玷”法域登记的信托的情况有所增加。与会者普遍认为，信托可能对反洗钱和监督工作带来相当大的风险，因为它们是难以发现、流动且不受管制的普通法人实体。但是，有人指出，对风险缺乏了解，即缺乏相关数据是否意味着没有使用信托，或者是否意味着非法行为体在模糊信托使用方面做得很好。此外，一些专家指出，罪犯力图对其拥有而受益的资产保持高度的控制权，而这在信托中可能更难实现。而且，建立和管理信托的成本更高。俄罗斯联邦专家分享了他在将信托和其他类似实体界定为“无法律人格的外国结构”方面的经验，以此作为处理大陆法系普通法研究所的方式。这种方法允许金融机构在进行客户尽职调查和“了解你的客户”程序的过程中，将信托确定为客户，而不仅仅是自然人。

53. 专家们进一步指出，部分原因是反洗钱/打击资助恐怖主义行为的监管和执法力度加大，其复杂程度在过去 25 年中有所提高。当时，遇到了在多个法域建立的更为复杂的结构。专家组会议应探讨哪种类型的公司用于哪种目的。另外，实益所有权是一个动态的概念，实际受益人可以随时间而变化。因此，如果登记册中只登记公司成立时的实际受益人的信息，以现成公司为例，所有者很可能会在以后发生更改。俄罗斯联邦使用的方法是要求法人实体拥有、更新和保存其实际受益人的信息，这被认为是缓解这种情况的实用工具。

54. 关于现成公司，世界银行专家指出，组建公司所需的时间和精力在所有相关法域中都大幅度减少。因此，拥有现成公司的合法优势几乎全都消失了。此外，有人指出，由于报告义务，核实公司是否活跃是比较容易的。一些专家指出，有一种收

购老公司的倾向，让人产生公司已经建立起来了这样的印象。另一种趋势似乎是借助某些类型的有限合伙企业，其使用量已经剧增。

55. 强制性的实益所有权声明被认为是一种良好做法，但重要的是要理解一种形式并不适合所有情况。仅仅是自我声明没有什么价值。银行需要经验和指导来提出正确的问题。一些国家制定了界定实益所有权的准则。有几位专家强调了持续监测的重要性。更严格的审查可能会产生重大影响。但是，在这方面，一位专家评论说“私人银行家不会提出问题”。

56. 专家们一致认为，无记名股票虽然仍用于隐瞒实益所有权，但在实践中不再是主要问题。许多法域都已经废除了这类股票。因此，这方面的建议在某种程度上失去了其相关性。

### C. 会议 3. 找出实际受益人

主持人：Frederic Raffray（格恩西岛）

57. 在会议 3 中，专家们审查了《傀儡主子》题为“找出实际受益人”的第四部分所载的结论和建议。在该部分中，研究报告描述了有助于识别腐败计划背后的腐败分子或者在已知目标与某些资产之间建立联系的相关行为体和机构。它得出的结论是，公司登记是搜寻实益所有权信息的主要信息来源。但是，这种登记的价值可能会显著提高。来自大型腐败案件数据库的证据表明，信托和公司服务提供商经常参与建立和管理大型腐败调查中遇到的法人外壳，并且他们一般能够获得有关最终控制法人外壳的自然人的实用信息。此外，金融机构提供的服务对洗钱过程至关重要，因为如果没有这些服务，就不可能大规模地清洗资金。并且，罕见做出不含国际因素的更复杂安排。

58. 基于这些调查结果，《傀儡主子》第三部分就找出实际受益人提出了 14 条建议。这些建议涉及公司登记的内容和建立（建议 1-4）、引入独特标识符（建议 5）、信托和公司服务提供商的责任及其守门人的角色（建议 6-9）、律师——当事人特权（建议 10）以及金融机构收集实益所有权信息、进行客户尽职调查并确保合规的义务（建议 11-14）。

59. 专家指出，建立专门的实益所有权登记是自《傀儡主子》出版以来可能发生了最大变革的一个领域。例如，欧盟第四项反洗钱指令<sup>5</sup>要求欧盟各成员国建立中央实益所有权登记。来自巴西、挪威、摩尔多瓦共和国和格恩西岛的专家告知专家组会议，他们的国家打算或最近推出了实益所有权登记。一些国家，如联合王国和斯洛伐克，已将这些登记公之于众，尽管大多数国家只准许主管当局和金融情报机构查阅。

60. 尽管这类登记数量大幅增加，但一些专家仍然对其实际用途持怀疑态度。只有满足若干条件，包括某种形式的持续核查和法律要求的执行，登记才能提供高质量的信息。

<sup>5</sup> 见欧洲议会和欧洲理事会 2015 年 5 月 20 日关于防止利用金融系统进行洗钱或资助恐怖主义的第(EU) 2015/849 号指令第 30 条。该指令至 2017 年 6 月 26 是将由欧洲联盟成员国写入国内法中。

61. 就区块链技术是否可以使登记更可靠并防止错误输入进行了一些讨论。然而，一些专家指出，虽然这种技术可以防止篡改登记，但它没有任何办法解决登记的根本问题，即通常向登记提供错误的实益所有权数据。

62. 例如，尼日利亚用税务识别码作为所有法人实体的唯一标识符。这使得调查人员能够有效地从法域内的不同国内机构（例如税务机构、执照发放机构或市政当局）收集证据。

63. 有几位专家强调了信托和公司服务提供商在收集实益所有权信息方面发挥的重要作用。格恩西岛的专家描述了格恩西岛的“守门员”制度，该制度下，所有成立法人实体的非居民都需要通过信托和公司服务提供商。服务提供商受到国内反洗钱合规制度的监管，并被要求收集实益所有权信息。有几位专家一致认为，信托和公司服务提供商可以在收集实益所有权信息方面发挥关键作用，并且应该在严格的反洗钱/打击资助恐怖主义行为制度中受到监管。

64. 作为回应，一些专家指出，在许多法域中，法人外壳可以在没有信托和公司服务提供商的参与下建立。同样，限定非居民必须使用信托和公司服务提供商（《傀儡主子》第三部分，建议9）可能会破坏美国等法域的“守门员”制度的效力，因为在这些法域许多法人外壳都由居民建立。有人建议规定必须使用信托和公司服务提供商，以确保有实益所有权国内持有人的信息。许多大陆法系法域已经要求设立公司实体的公证书。在西班牙，由公证人持有的信息可以从中央数据库中获取；而在列支敦士登，受管制的信托和公司服务提供商必须在公司整个存续期间参与公司董事会工作。

65. 关于建议10，一致认为，律师——当事人特权是所有英美法系法域的一大障碍。澳大利亚专家描述了澳大利亚联邦警察如何通过建立一个由律师和执法人员组成的法律专业人员特权专门实践小组，减轻法律专业人员特权产生的问题。该小组为执行搜查令的团队提供了有关当前调查和宣传服务的建议。该小组成员直接与法人代表或其他声称拥有法律专业人员特权的当事方接触，以解决或尽量减少此类主张。

#### D. 会议4. 税务机关可能是实益所有权信息的来源

主持人：Young Lee（美国）

66. 虽然《傀儡主子》认识到税务机关可以提供有关法人外壳的有用细节，<sup>6</sup>但并未详细探讨这种可能性。尽管如此，许多人认为虽然这种方法存在重大挑战，但税务机关掌握的信息可能有助于获取实际受益人的信息。此外，20国集团财长还要求金融行动特别工作组及税务事宜透明度和信息交流全球论坛密切合作，改进透明度国际标准的实施，包括提供实益所有权信息，开展此类信息国际交流。

67. 会议伊始，维也纳经济与商业大学的一位专家描述了大学的税收和善治项目，并介绍其研究结果。这位专家指出，大多数法域都有一个处理各机构间信息交流的法律框架。然而，正如经济合作与发展组织（经合组织）关于在打击税务犯罪和其

<sup>6</sup> 详见《傀儡主子》，第102页。

他金融犯罪方面开展有效机构间合作的报告第二版中所解释的那样，在实践中很少利用或完全适用该法律框架。

68. 一些专家评论了与税务机关交流信息的限制。由于收集的税收信息针对特定的税收犯罪，一些国家的主管部门可能不会为调查其他行为而分享税收信息。有人指出，税收信息的收集和结构甚至不利于税务调查，而是只适合征税目的。在美国，只有其他机构以与收集信息相同的原因使用税收信息，即查明税收欺诈和逃税，税务机关才能与这些机构分享信息。税务信息过去一直被滥用，因此对于为非税务目的使用税务信息存在严格的法定限制。根据美国与其他法域订立的现行税收协定，税务信息一般只能出于税务目的转移，而且这种限制必须严格执行。此外，一些专家提到了数据保护要求，这些要求在税收问题之外的刑事案件中对数据共享构成障碍。还有人指出，即使税务机关可以与调查人员分享信息，税务机关和洗钱调查人员也处于政府的不同部门，因此缺乏持续合作的机制。

69. 其他专家确定了其立法允许其当局分享税务信息以调查其他犯罪的途径。俄罗斯联邦专家解释说，在俄罗斯，如果有迹象表明存在刑事犯罪，税务机关可以在国内分享税务信息。该立法为国内披露税务信息提供了机制和理由。此外，尽管立法存在，但各机构却签订了国内双边协议，以澄清可分享的信息类型和适用的程序。有人指出，在加纳，立法允许税务机关无限制地分享信息，警方可以轻易要求税务机关提供信息，唯一条件是所收集的信息必须用于请求中所述的目的。

70. 金融行动特别工作组秘书处的专家提及金融行动特别工作组与税务事宜透明度和信息交流全球论坛秘书处的合作。最后，专家们确定了一些经合组织的出版物，涉及分享可能对当局有用的信息，即“改善税收机关与反洗钱部门之间的合作”（据一位专家称，该出版物说，一种有效方法可能就是授权税务机关查阅可疑交易报告<sup>7</sup>）、“开展有效的跨机构合作以打击税务犯罪和其他金融犯罪”以及“税务检查人员和税务审计人员的贿赂和腐败认识手册”。

## E. 会议 5. 《傀儡主子》缺失了什么？

主持人：Emile Van der Does de Willebois（世界银行/追回被盗资产举措）

71. 在会议 5 中，专家们探讨了《傀儡主子》未处理但专家认为与实益所有权透明度相关，因此可以载入该出版物的未来版中的专题。

72. 主持人解释说，在《傀儡主子》中有两个主要领域没有深入探讨，即非法人实体和与税务机关的合作。

73. 关于非法人实体，一些专家提议将目光放到法人外壳和信托之外。虽然包含银行账户的保险产品可能已经在减少，但它们仍然相关。此外，没有公司结构的投资基金不是法人实体，被免除了某些义务，需要进行一些审查。同样，有人建议将私人股权、对冲基金和影子银行业务添加到可进一步探索的实体名单中。现成公司和

<sup>7</sup> 根据洗钱问题金融行动特别工作组的《四十项建议》的建议 29，各国金融情报部门应获取尽可能广泛的信息，包括行政信息，以便能够接收和分析可疑交易报告，以查出可能的洗钱案或资助恐怖主义行为案。

成立后迅速关闭以逃避债务的所谓的一日公司（“无信用公司”），也构成了挑战，值得更加细致检查。

74. 一些专家指出，代理关系也可以用来掩饰实际受益人。事实上，对专业人员日益增加的监管可能导致转向更加非正式的代理关系，其中资产由朋友、亲属或“稻草人”持有。这是有组织犯罪中众所周知的情况。尽管过去这种关系一直受到附加信的控制，但这些信件似乎正在消失，正在被更加难以追查的口头协议所取代。

75. 一位专家提出要限制公司结构的复杂性的想法。然而，另一位专家认为，虽然复杂性是一个风险因素，但它不会自动成为非法的指标；公司的主要用途是限制责任。

76. 有人进一步强调，税务机关掌握了大量与实益所有权信息相关的信息。问题在于获取这些数据。在某些方面，税务的发展远远领先于反洗钱/打击资助恐怖主义行为事务的发展，因为当局自动获得大量财务信息。特别是随着经合组织和 20 国集团国家制定的金融账户涉税信息自动交流标准的建立，信息的自动交流现在正在成为全球标准。

77. 专家们观察到，税务信息往往是保密的，税务机关往往没有授权与其他机构分享这些信息。特别是在保密税收信息过去在某些情况下被滥用于政治目的之后，这导致出台禁止分享此类信息的强大保障措施。

78. 一些专家提到了各国的税务报告和经合组织的税基侵蚀和利润转移项目。其他人则告诫说，审议无腐败因素的逃税问题不是国际专家组会议的重点。

79. 与会者一致认为，使用律师-当事人特权和/或法律专业人员特权是一个重大问题，值得进一步研究。建议就这个问题举行一次专门研讨会。澳大利亚采取的办法是设立一个特别实践小组，这被认为是一种可以在其他法域推广的良好做法。

80. 关于实益所有权登记，许多专家认为，鉴于前几年在这方面取得的显著进展，现在该更新相关建议并讨论各国建立登记或采用替代解决办法的备选方案了。一些专家主张就最低内容要求及其互操作性提出建议。

81. 主持人建议，应该检查在不同法域登记法人外壳的费用和难度如何。若这种登记的成本非常低，可能表明登记过程本身进行尽职调查的程度必然有限，因为进行此类尽职调查是一大大成本因素。

82. 有人提出解决保密问题和缺乏实益所有权透明度问题的可能办法或许是所谓的透明度保证或协议。作为准入其市场的回报，各国应该要求寻求开发自然资源或希望开展任何业务的公司同意向东道国提供所有相关信息。

83. 金融情报部门在信息共享方面的作用也得到强调，但有人指出，通过该渠道获得的信息通常仅限于用于情报目的。

84. 还有人指出，隐私法、数据保护和对数据保留的限制（如被遗忘的权利）是可能用于反对提高实益所有权透明度要求的原则。更普遍的是，迄今为止，辩论中基本没有涉及人权问题。因此，建议在这些主题被用于质疑实益所有权透明度监管的工具（例如在欧洲法院）之前，不妨加以探讨。

85. 最后，有人建议，对《傀儡主子》的审查不应只专注于改善国际合作和提高国家当局的能力。事实上，自七年前出版《傀儡主子》以来，文化明显转向加大实益

所有权透明度，很大程度上是非国家行为体主动打击腐败的结果。正如国际媒体组织联盟发布的泄露的“莫塞克·丰塞卡文件”所示，非政府组织、民间社会组织、媒体和新闻工作者联合体以及私营公司在侦查、揭露和记录腐败案件方面发挥了关键作用。修订或更新建议可以通过解决非国家行为体获得关于法人实体信息的问题，更广泛地说，包括关于调查性报道的作用的建议，对这些重要的新事态发展做出回应。

## 五. 结论和展望

86. 闭幕会议专门讨论前进之路。与会者指出，前几届会议表明，国际专家组会议可以为关于实益所有权透明度的辩论提供附加价值。

87. 对于设想于 2018 年上半年召开的国际专家组第二次会议，几位专家建议，还应邀请税务机关、反洗钱部门和审慎监督机构的代表。其他人则认为，信托和公司服务提供商部门的审计师和从业人员可以为专家组会议的讨论做出贡献。还强调了民间社会代表的重要性。

88. 就实质而言，一致同意专家组会议应集中审查《傀儡主子》所载的各项建议，并大致侧重新的事态发展和《傀儡主子》缺失的专题。

89. 在一份有关说明中，有人建议举办一次关于使用律师-当事人特权和/或法律专业人员特权的专题讲习班。