



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
13 October 2023
Chinese
Original: English

第十届会议

2023 年 12 月 11 日至 15 日，美利坚合众国亚特兰大

临时议程*项目 5

资产追回

实益所有权透明度方面的良好做法和挑战及其如何可以促进和加强
有效追回和返还犯罪所得

秘书处的说明

摘要

本说明是根据联合国反腐败公约缔约国会议题为“加强使用实益所有权信息，以便利查明、追回和返还犯罪所得”的第 9/7 号决议编写的。其中概述了向秘书处提供信息的缔约国为确保实益所有权透明度而建立的法律框架、监管框架和体制框架。

* CAC/COSP/2023/1。



一. 导言

1. 追踪和追回犯罪所得的两个常见障碍是公司缺乏透明度，以及滥用公司和信托等公司工具来隐藏腐败所得和为非法资金洗钱计划提供便利。为模糊实益所有权信息以隐藏腐败所得所用的计谋往往跨越国际边界。
2. 在这方面，联合国反腐败公约缔约国会议认识到实益所有权透明度的重要性，在其题为“加强使用实益所有权信息，以便利查明、追回和返还犯罪所得”的第 9/7 号决议中，鼓励缔约国在秘书处的协助下，自愿分享提高实益所有权透明度以促进追回和返还犯罪所得的良好做法范例。
3. 此外，在 2021 年 6 月举行的大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言第 16 段中，会员国承诺，除其他外，在国际合作中作出努力，并采取适当措施提高实益所有权的透明度，为此确保主管机关能够获得和使用充分、准确、可靠和及时的实益所有权信息。
4. 因此，秘书处根据 55 个缔约国¹回应秘书处 2022 年 5 月和 2023 年 4 月分发的两份普通照会而提供的信息编写了本说明。此外，资产追回问题不限成员名额政府间工作组第十六次会议的专题讨论和在该次会议上提交的 CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1 号会议室文件也是编写本说明的基础。

二. “受益所有人”的概念

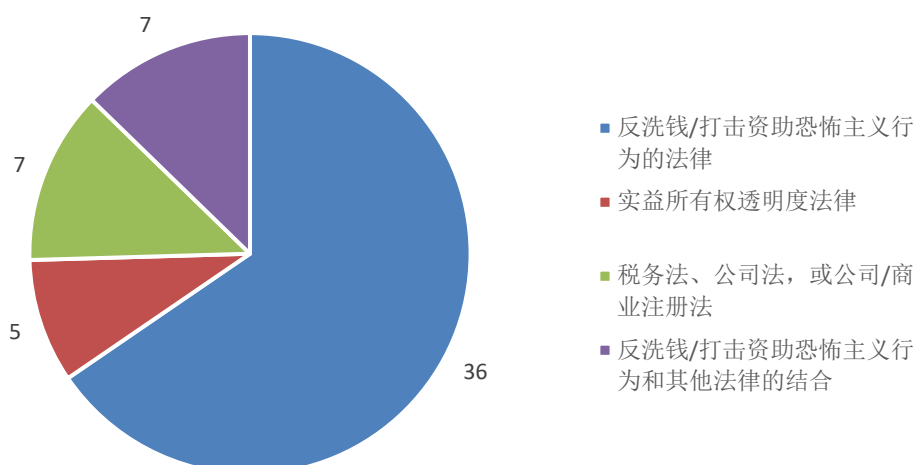
A. “受益所有人”的定义

5. 最广泛采用的“受益所有人”定义载于金融行动特别工作组《关于打击洗钱及资助恐怖主义和扩散的国际标准》所载的一般词汇表，涵盖最终拥有或控制客户的一个或多个自然人和（或）进行交易时所代表的自然人。它还包括对法人行使最终有效控制的自然人。金融行动特别工作组的定义经 2022 年修订后，明确说明定义中提及的“最终拥有或控制”和“最终有效控制”是指“通过所有权链或通过直接控制以外的控制方式行使所有权和（或）控制权的情形。”²
6. 作出答复的所有 55 个缔约国都制定了法律框架和监管框架，其中包括“受益所有人”一词的定义。在大多数国家，该定义和一般的实益所有权透明度制度列于反洗钱和打击资助恐怖主义行为的法律。

¹ 见下文表 1。

² 《关于打击洗钱及资助恐怖主义和扩散的国际标准：金融行动特别工作组的建议》（2012 年-2023 年，巴黎），第 119-120 页。

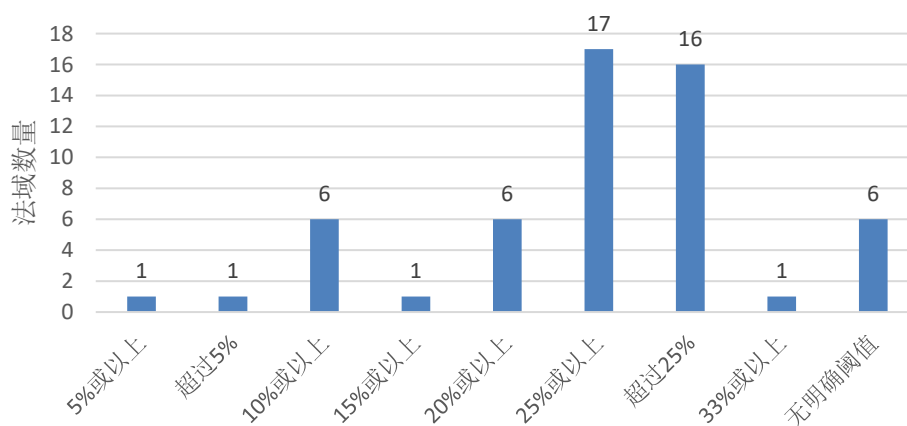
图一
实益所有权透明度的法律依据



B. 法人的受益所有人

7. 所有缔约国的定义均提及直接和间接控制权或所有权，大多数国家界定了确定法人的受益所有人的具体股权所有权阈值。

图二
据以确定受益所有人的所有权阈值



8. 大多数法域还界定了以其他方式进行的控制。对于这类控制方式，有些国家作了明确界定，例如采用表决权的百分比和（或）任命或罢免管理层（包括董事会）的权利，而大多数国家采用的是一般选择权或剩余选择权，例如对法人实体行使最终有效控制，而不具体规定确切的方式。各国报告了其他各种所有权方式和控制权方式，包括：(a) 决定财务政策和经营政策的能力，以及参与决策的能力，而不论该人是否在法人中担任正式职务（秘鲁）；(b) 在对法人实体的业务和决策“至关重要的事项”上对法人实体施加“重大”或“决定性”影响的可能性；及(c) 对管理部门、行政部门、执行部门或成员大会拥有控制权。

表 1
定义汇总

国家	直接/间接所有权	所有权阈值	最终有效控制	表决权	阈值 (表决权)	任命/罢免管理层的权利	最高管理层 (作为自上而下办法的一部分)	其他方式
阿尔及利亚	•	-	•	-	-	-	-	-
亚美尼亚	•	20% 或以上	•	•	20% 或以上	-	•	-
澳大利亚	•	25% 或以上	•	-	-	-	•	•
奥地利	•	超过 25%	•	•	超过 25%	-	•	-
阿塞拜疆	•	-	•	-	-	-	-	-
白俄罗斯	•	10% 或以上	•	-	-	-	-	-
多民族玻利维亚国	•	20% 或以上	•	-	-	-	-	•
波斯尼亚和黑塞哥维那	•	20% 或以上	•	•	20% 或以上	•	-	•
巴西	•	超过 25%	•	-	-	•	-	•
保加利亚	•	25% 或以上	•	•	足够的百分比	-	-	•
加拿大	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	-	•
智利	•	10% 或以上	•	•	10% 或以上	-	-	•
哥伦比亚	•	5% 或以上	•	•	5% 或以上	-	•	•
科特迪瓦	•	超过 25%	•	•	超过 25%	•	-	•
古巴	•	超过 25%	•	-	-	-	•	-
塞浦路斯	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	-	•
捷克	•	超过 25%	•	•	超过 25%	•	-	•
埃及	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	•	-
萨尔瓦多	•	10% 或以上	•	•	10% 或以上	-	-	•
法国	•	超过 25%	•	•	超过 25%	-	•	•
德国	•	超过 25%	•	•	超过 25%	-	-	•
希腊	•	25% 或以上	•	•	超过 25%	-	•	•
洪都拉斯	•	25% 或以上	•	-	-	-	-	-
匈牙利	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	•	•
以色列	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	-	•
意大利	•	超过 25%	•	•	多数	-	•	•
日本	•	超过 25%	•	•	超过 25%	-	-	•
肯尼亚	•	10% 或以上	•	•	10% 或以上	•	-	-
科威特	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	•	•	•
立陶宛	•	超过 25%	•	•	超过 25%	-	-	•
马来西亚	•	20% 或以上	•	•	20% 或以上	•	•	•
毛里求斯	•	20% 或以上	•	•	无阈值	-	•	•
蒙古	•	33% 或以上	•	-	-	-	-	•
摩洛哥	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	-	•
缅甸	•	超过 5%	•	•	超过 5%	•	•	•
纳米比亚	•	20% 或以上	•	•	20% 或以上	-	-	-
阿曼	•	-	•	-	-	-	-	-
巴基斯坦	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	-	•
巴拿马	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	-	•

国家	直接/间接所有权	所有权阈值	最终有效控制	表决权	阈值 (表决权)	任命/罢免管理层的权利	最高管理层 (作为自上而下办法的一部分)	其他方式
巴拉圭	•	10% 或以上	•	•	超过 25%	-	-	•
秘鲁	•	10% 或以上	•	•	超过一半	•	•	•
葡萄牙	•	超过 25%	•	•	超过 25%	-	•	•
大韩民国	•	25% 或以上	•	-	-	•	-	•
摩尔多瓦共和国	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	-	-	-
俄罗斯联邦	•	超过 25%	•	-	-	-	-	•
沙特阿拉伯	•	25% 或以上	•	-	-	-	•	•
斯洛伐克	•	25% 或以上	•	•	25% 或以上	•	•	•
斯洛文尼亚	•	超过 25%	•	•	超过 25%	-	•	•
苏里南	-	-	-	-	-	-	-	-
瑞典	•	超过 25%	•	-	-	-	-	-
泰国	•	-	•	•	-	-	•	•
土耳其	•	超过 25%	•	-	-	-	•	-
土库曼斯坦	•	超过 25%	•	-	-	-	-	-
乌拉圭	•	15% 或以上	•	•	15% 或以上	-	-	•
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	•	-	•	-	-	-	-	-

9. 此外，在一些国家，有权从某一实体获得经济利益（如股息或利润）的人也被视为受益所有人。例如，这类利益的阈值在哥伦比亚是“资产、收益或利润的 5%或以上”；在捷克是“总利润的重要部分”；在日本是“超过总利润或资产的四分之一”；在巴拉圭是“经常使用该入拥有的资产或从中受益”；在斯洛伐克是“法人实体业务或经营的至少 25%”。此外，在捷克，规定不得将这种利益转给他人。

10. 捷克、马来西亚、巴基斯坦和秘鲁也对非正式的控制方式，例如与亲属或关联人的密切个人关系，作了明确规定。一些国家在定义中明确规定了通过所有权链（包括通过信托、协议、指定人安排和无记名股票）的间接所有权和控制权。

11. 大多数国家明确规定，一个法人实体可以有多个受益所有人，只要他们各自独立地达到既定的阈值，而奥地利、加拿大、马来西亚和秘鲁的定义明确规定，两个或两个以上的个人共同行使的所有权或控制权超过适用阈值的，可成为受益所有人。

12. 令人关注的是，一些国家还区分了适用于股份的阈值和适用于表决权的阈值。例如，意大利按所持股份确定的所有权阈值为 25%以上，但按表决权确定的受益所有人阈值是多数表决权。一些国家制定了更严格的定义，包括对在冶炼业（如亚美尼亚）和大众传媒（如摩尔多瓦共和国）等特定部门经营的法人规定了较低的阈值和额外的控制权要素。

C. 信托和类似法律安排的受益所有人

13. 信托和类似法律安排的受益所有人的定义通常不同于法人的受益所有人。信托和类似的法律安排与法人不同，大多被视为私人安排，在许多法域中，这些安排不具有单独的法人资格，也不需要登记即可成立。

14. 关于信托和类似的法律安排，各国仅提供了关于受益所有人定义的有限信息。信托受益所有人的定义并不统一。有 21 个国家要求将信托的所有当事方均确定为受益所有人。³在加拿大、科特迪瓦、意大利、巴拉圭和乌拉圭，只有托付人、受托人和受益人才包括在信托受益所有人的定义中。

15. 一些法域在界定信托的受益所有人时，还适用以利润份额或拥有的资产为基础的阈值。例如，在奥地利，某一群体中的成员如果在某一日历年内从为其利益设立或运作的信托基金获得价值超过 2,000 欧元的利益，则在该日历年内被视为受益人。在科特迪瓦、法国和日本等国，对信托的资产、权利和证券的至少 25% 持有权利的人被确认为信托受益所有人。

三. 获取法人基本信息

16. 除少数缔约国没有提供详细资料外，所有国家都获得并记录了公司的基本信息。⁴这些信息保存在公司注册册中，登记册以不同的形式存在，遵循的体制安排也多种多样。大多数国家建立了集中的商业（企业）登记处。有些国家开办了若干单独的登记处，对应不同类型的法人。在一些国家，州和联邦两级分别设有登记处，具有统一（单一）的访问功能。登记册通常由国家登记机关、税务机关、中央商业、金融、投资、内政、司法和贸易机关、商会或其他机关管理和持有。此外，在一些国家，对于所有或某些类型的法人实体，登记册由普通法院或特别法院或公证人建立或保存。

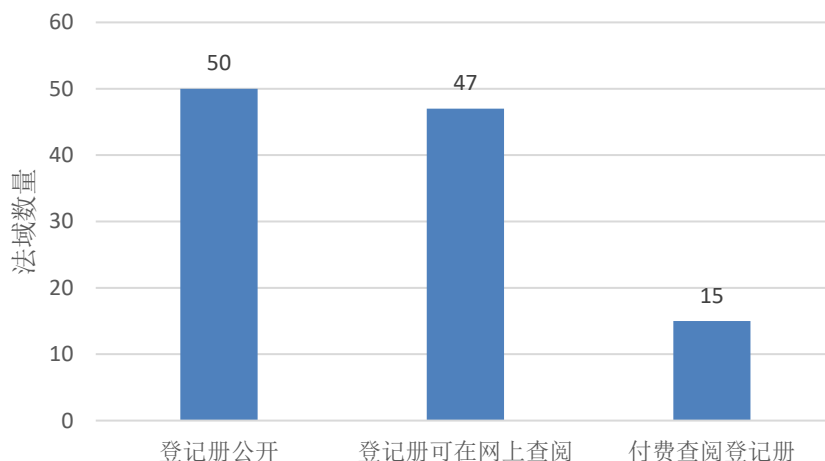
17. 在一些国家，公司注册册包含以下信息：(a)独特的识别特征（如税号、注册号和公司识别号码）；及(b)股东姓名及各股东所持股份的数目及类别。大多数国家收集的进一步信息包括创始人、管理人员和董事的组成以及他们的有关信息（即全名、社会保障号码、居住地址、通信方式等），地点和官方通讯方式、注册资本、参与者的组成和相关变化、经济活动、执照、证书和特别许可证、银行账户信息、机构或分支机构、法人代表、资产等。

18. 在几乎所有国家，在登记处登记的基本信息都在网上公布并可免费查阅。在这些国家，一般通过在线平台向任何公众成员免费提供，或应要求以电子或纸面形式提供。在有些国家，某些基本信息（例如被认为足以证明法人存在的信息）可以不受限制地公开提供，但较为重要的信息，例如公司注册文件的摘录或副本、经济活动信息和参与者的个人信息，则应要求提供，而且往往收取费用。在商业登记册未联网的少数国家，可以书面形式向指定机关索取信息。

³ 金融行动特别工作组建议 25（和相应的解释性说明）规定，信托的所有当事方都应被确定为受益所有人，其中包括：(a)托付人；(b)受托人；(c)保护人，如果有的话；(d)所有受益人或（如适用的话）各级受益人和权力对象；及(e)对信托行使最终有效控制权的任何其他自然人。

⁴ 金融行动特别工作组的建议，建议 24 的解释性说明，第 4(a)段。

图三
获取基本信息



19. 在极少数国家，法人的基本信息只提供给主管机关。在所有国家，主管机关都可以直接或间接地充分获得基本信息。获取方法多种多样，既可通过信息交流和合作安排远程（直接）在线获取，也可提出书面请求或线上请求获取。

20. 各国没有报告采取了任何具体措施以便利金融机构、指定的非金融企业和专业人员以及其他国家主管机关及时获取公共登记册中的基本信息。

四. 获取法人的实益所有权信息

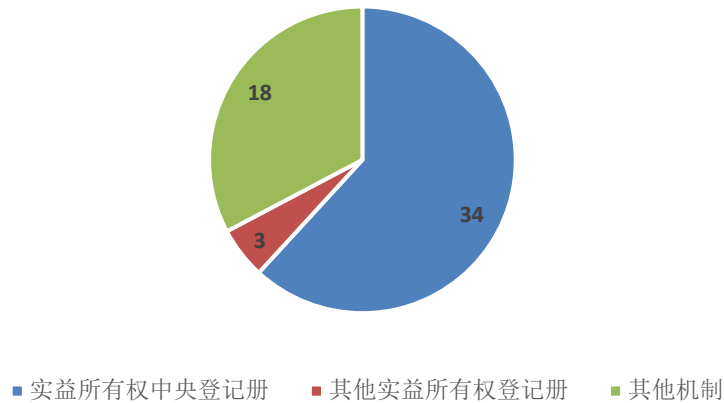
21. 作出答复的所有 55 个缔约国均报告称，其主管机关可获得实益所有权信息。但收集和记录这类信息的制度既有将实益所有权登记作为多管齐下办法一部分的制度，⁵也有主要依赖其他机制的制度：37 个国家依赖登记处办法，18 个国家依赖其他（替代）机制。根据金融行动特别工作组的标准，登记处办法和替代机制办法都必须辅之以：(a)规定公司有义务获得其实益所有权信息，并迅速向主管机关和金融机构以及指定的非金融企业和专业人员提供这类信息（“公司办法”）；⁶(b)为确保确定公司的受益所有人而必须采取的任何补充措施。⁷

⁵ 在这方面，如《金融行动特别工作组的建议》中的建议 24 解释性说明第 7 段所述，“多管齐下的办法”是指一种体系，在该体系中，在某一法域可获得多种不同来源的实益所有权信息，这些信息可相互补充，最终可产生更高质量的信息。

⁶ 《金融行动特别工作组的建议》，建议 24 的解释性说明，第 7(a)段。

⁷ 同上，第 7(c)段。

图四
查阅实益所有权登记



22. 就公司办法而言，除少数法域外，依赖替代机制的国家提交的材料没有直接说明如何执行和监测这一要求。同样，一般而言，除实行登记处办法的法域外，一些缔约国似乎还需要就公司保持和不断更新其实益所有权信息的义务制定全面和明确的法律条款。例如，在澳大利亚，这种义务目前只适用于上市公司，而在阿塞拜疆和波斯尼亚和黑塞哥维那，公司在注册时没有法定义务指明和报告其受益所有人。

23. 一些国家举例说明了为确保能够确定或获得公司实益所有权信息而必须采取的其他补充措施。巴西报告称，所有金融机构都必须保存关于账户持有人、客户及其法律代表的数据库记录，作为巴西中央银行集中保存的一般参考档案的一部分。这使有关机关能够实时索取和查询实益所有权数据，并立即冻结资产，而公众也可以通过安全系统访问数据库。在奥地利，义务实体使用网上应用程序直接访问实益所有权登记册，该应用程序向义务实体告知与其客户有关的实益所有权数据的任何变化。

表 2
获取法人的实益所有权信息

采用登记处办法的国家		依赖其他机制的国家
实益所有权中央登记册	他登记册	
亚美尼亚、奥地利、多民族玻利维亚国、巴西、保加利亚、加拿大、哥伦比亚、古巴、塞浦路斯、捷克、埃及、法国、德国、希腊、匈牙利、意大利、肯尼亚、科威特、立陶宛、毛里求斯、蒙古、摩洛哥、纳米比亚、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、土耳其和乌拉圭	日本、 ^a 缅甸 ^b 和苏里南 ^c	阿尔及利亚、澳大利亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、科特迪瓦、萨尔瓦多、洪都拉斯、以色列、马来西亚、阿曼、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、泰国、土库曼斯坦和委内瑞拉玻利瓦尔共和国

^a 商业登记处仅为股份公司保存法人的受益所有人名单。

^b 主要用于冶炼部门的企业。

^c 仅限于少数部门，如冶炼部门。

A. 登记处办法

24. 如上所示，有 37 个国家采用登记处办法获取和记录实益所有权信息，这需要建立一个实益所有权中央登记册或其他登记册。有 34 个法域设立了法人实益所有权中央登记册，有 3 个法域设有其他类型的登记册，其程度或范围可能有限。

1. 负责获取和维护实益所有权信息的机关

25. 大多数国家报告称，实益所有权信息由公共机关或机构掌握。最常见的主管机关是公司监管机构、税务机关和国家公共登记机关，例如被指定为主管机关的公司监管机构。

26. 在将近一半的国家中，负责获取和管理实益所有权信息的指定机关的任务仅仅是对实益所有权报告进行一般性维护或监督，缺乏执行实益所有权条例所需的广泛权力和大量资源。相比之下，例如在奥地利，主管机关拥有广泛的权力和分析能力，可确保实益所有权数据的准确性和完整性，包括进行现场审计和非现场审计。

2. 获取和维护的实益所有权数据类别

27. 收集关于受益所有人的某些最低限度信息⁸对于确保适当查明受益所有人的身份至关重要。大多数法域报告称在登记册中收集了充分的受益所有人身份信息，其中包括该人的全名、国籍、居住地址或居住国、出生日期和地点、国民身份证或护照类型和号码，以及纳税人识别号或在居住国的等效识别号。

28. 一些缔约国明确要求提供解释受益所有人地位所依据的信息并记录在案，包括实益所有权利益的性质和程度，例如表决权或股份的百分比或控制方式。有些国家还要求提供信息说明何时获得受益所有人地位或这一地位的持续时间。

29. 瑞典要求申报实益所有权是否通过近亲行使或与近亲共同行使，而捷克则要求提供以前拥有法人实体受益所有人地位的每一个人的资料。一些国家要求披露整个所有权链并记录在实益所有权登记册中，这在调查中可能至关重要，因为主管机关能够借助这一信息确定和核实受益所有人以何种方式最终拥有或控制法人。

30. 此外，奥地利、保加利亚和捷克要求提供直接和间接参与实益所有权链的法人实体的所有必要详细信息，包括其名称、地址、法律形式和身份证号码以及股东和表决权结构（适用于欧洲联盟法人实体）。一些国家还要求提供受益所有人的其他详细信息，如其联系方式、婚姻状况和专业或职业，这有可能披露诸如其作为政治公众人物的身份。

⁸ 《金融行动特别工作组的建议》，建议 24 的解释性说明，第 4(b)段。

3. 涵盖的法人范围和豁免实体

31. 所有实施登记处办法的国家都报告称，其实益所有权披露制度涵盖范围广泛的国内法人，公司是这些制度最常见和最关键的重点。此外，许多国家具体要求在其法域内可能不具有法人地位的实体，如普通合伙企业和有限合伙企业、基金会和协会以及非营利组织⁹披露实益所有权信息。此外，巴西的实益所有权透明度制度涵盖合作社和足球公司，匈牙利的实益所有权透明度制度涵盖国有经济经营者、合资企业、法警办公室、公证处、律师事务所、专利办公室、自愿互保基金、私人退休基金和住房合作社。在秘鲁，政党、运动和联盟也包括在内，而匈牙利则明确将政党排除在外。

32. 在立陶宛和瑞典，在其领土上设立的所有法人实体都必须提供受益所有人信息。另一方面，在斯洛伐克，公共部门伙伴登记册是一个单独的受益所有人信息登记册，只包含从国家获得公共资金、资产或服务价值超过 10 万欧元（用于一次性业务）或 25 万欧元（一年内业务总和）的实体，包括间接获得公共资金的实体。

33. 一些国家已将实益所有权报告要求扩大到与本国有联系或在本国有税收居所或当地业务的外国实体。例如，巴西和保加利亚要求从事具体业务（如与租赁和包租船只有关的活动）的外国实体进行实益所有权登记。同样，德国和保加利亚要求在本国拥有房地产的外国法人实体和法律安排提交实益所有权透明度信息。在法国设有办事处或下属机构的外国商业公司（位于欧洲联盟其他成员国的公司除外）、在瑞典经营的外国法人（已在欧洲经济区另一成员国注册实益所有权的除外）、总部或常驻经理在保加利亚和土耳其的外国公司，以及争取获得位于奥地利的一块土地的所有权的外国实体，均须遵守实益所有权透明度制度。

34. 一些法域明确规定，国有企业和上市公司或其他机构，如政府机构、大使馆和国际组织，免于实益所有权登记要求。在匈牙利，75%或以上股份由国家或城市直接或间接拥有的国有公司免于实益所有权登记要求。

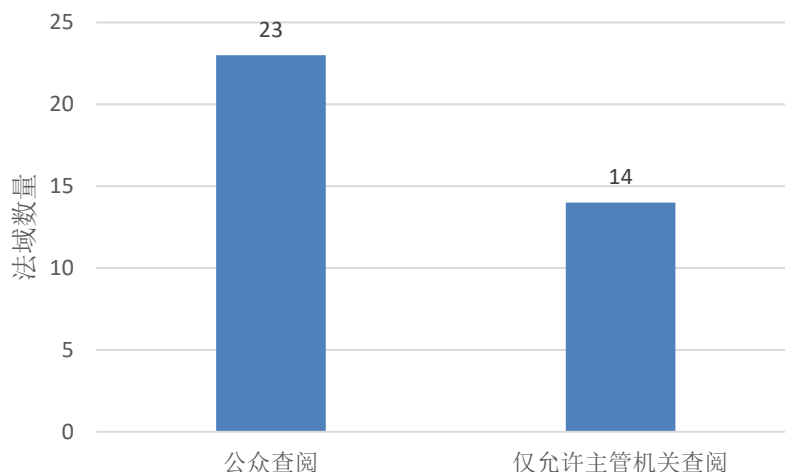
4. 获取登记册中的实益所有权信息

35. 有 23 个国家允许公众查阅实益所有权登记册，有的允许收费查阅（9 个国家），有的免费向公众开放查阅（14 个国家）。¹⁰在大多数国家，所有公众成员都可以不受限制地上网查阅，而在少数国家，需要提出请求才允许查阅电子形式和（或）书面形式的信息。获取信息的范围也各不相同，有的是最基本的实益所有权信息，有的是范围较广（或所有）的实益所有权数据。例如，在纳米比亚，虽然要提出请求才允许查阅，但任何人都可以在线免费获取登记册中的主要实益所有权数据。在希腊，一般公众只要支付特别费用，就可以根据检察官命令证实的特定合法利益证据，获得可用以查明受益所有人身份的更多信息，其中至少包括出生日期或详细联系方式。

⁹ 在巴西，非政府组织只要不设在避税地，便可免于实益所有权登记要求。

¹⁰ 在欧洲联盟，欧洲联盟第五项反洗钱指令规定公众可查阅法人实益所有权登记册。

图五
查阅实益所有权登记册



36. 最近，在欧洲联盟成员国，在公众查阅方面发生了最显著的变化，与欧洲联盟法院 2022 年 11 月 22 日对 C-37/20 和 C-601/20 合并案件的判决有关，¹¹该判决判定欧盟第五项反洗钱指令的要求无效，按照该要求，成员国有义务在任何情况下向公众的任何一员提供中央登记册中记录的法人实益所有权信息。因此，在奥地利，自 2023 年 9 月 1 日起，¹²开放公众查阅改为基于合法利益的“公众查看”，查阅登记册的权限只给予某些群体，例如：(a)记者、科学界成员、与反洗钱/打击资助恐怖主义活动有关的民间社会组织；(b)义务实体；及(c)想要与实益所有权登记册上登记的法人实体建立业务关系且有合理而足够的利害关系的任何人。

37. 同样，在德国，现在公众必须证明其查阅透明度登记册的请求有正当理由，并证明有合法权益查看。在希腊，如果允许查阅登记册中的实益所有权信息可能使受益所有人面临不成比例的风险，受益所有人可向中央协调单位提出合理请求，要求例外限制查阅与他们有关的全部或部分信息。在塞浦路斯，自 2022 年 11 月 23 日起暂停公众查阅受益所有人登记册。

38. 此外，在一些国家，实益所有权登记册提供了一些功能，允许使用各种标识词进行搜索，例如法人实体的名称、法人实体创始人、参与人或受益所有人的姓名及其独有的识别码。

39. 大多数国家报告称，其主管机关可迅速查阅实益所有权登记册。机关的数量从少数（如税务机关）到许多主管机关（如执法机关、金融情报机构、税务机关以及负责打击洗钱和资助恐怖主义行为的监管机关）不等。通常情况下，允许查阅所有相关的实益所有权数据。例如，在奥地利、哥伦比亚（在订有机机构间协定的前提下）、捷克（对于某些实体，如税务机关和捷克国家银行）、意大利、巴拉圭和土耳其，公共机关可以使用在线应用程序远程查阅登记册。在只有主管机关才能查阅实益所有权信息的国家，有各种途径可以查阅这种信息，在某些情况下，这可能影响到提供信息的速度和有效性。

¹¹ 可查阅 <http://eur-lex.europa.eu>。

¹² 证明存在合法利益的充分证据是重要的。

40. 一些国家还报告了金融机构和指定的非金融企业和专业人员等报告（义务）实体的查阅权限。例如，在奥地利、法国、匈牙利、意大利、立陶宛、摩尔多瓦共和国和斯洛文尼亚，报告实体可直接查阅实益所有权登记册，并可支付少量费用获得登记摘要。在希腊，主管的监督机关可直接和立即查阅，不受任何限制，也无需事先通知有关人员。但报告实体需要出示客户关系证明才可直接查阅（不受任何限制，也无需事先通知），以便执行客户尽职调查措施。在葡萄牙，义务实体只能查阅其客户当前的实益所有权信息。

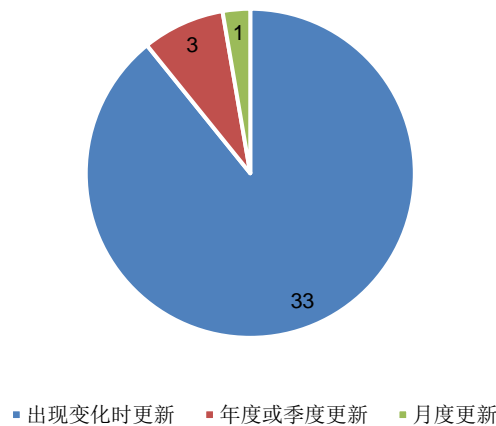
41. 载有目前可提供的公司和实益所有权登记册在线链接、国家主管机关名称和联系方式以及合作渠道概览的名录见 CAC/COSP/2023/CRP.3 号会议室文件。

5. 更新登记册中的实益所有权信息

42. 大多数国家要求在出现任何变化时更新信息。纳米比亚和土耳其则只要求每年更新一次。定期更新的时限从 7 天到 60 天不等，而在捷克、德国、摩尔多瓦共和国和瑞典，必须及时、尽快、即刻或不作无故拖延地更新。此外，亚美尼亚、奥地利、加拿大、塞浦路斯、意大利、巴拿马、巴拉圭、土耳其和乌拉圭等少数国家要求法人实体每年确认或核实实益所有权信息的准确性。

图六

关于更新登记册中的实益所有权信息的要求



6. 核实实益所有权信息的机制

43. 涉及核实实益所有权信息的现有做法可分为三大类，即：(a)无核查机制或核查机制有限；(b)中等机制；和(c)依托自动核查系统的高级核查机制。在一些国家，负责机构和适用的法律文书不涉及设立具体机制核实实益所有权信息，而是主要依靠法人实体自行申报准确信息。另一方面，在其他一些国家，例如保加利亚、哥伦比亚、捷克、法国、毛里求斯、摩洛哥、秘鲁和乌拉圭，负责实益所有权登记的指定机构使用内部或外部资源进行核查，包括抽样检查和分析，并采用基于风险的方法对提交的实益所有权数据进行持续监测。

44. 高级核查机制除其他外可在实益所有权数据提交时予以核查，以便确保数据的充分性和真实性，通过跨各数据库自动交叉检查来持续监测实益所有权数

据的质量，并检测不一致之处以供进一步检查。一些国家（例如多民族玻利维亚国、巴西、古巴、德国、立陶宛、斯洛文尼亚和瑞典）以这种方式开发和建立了各自的实益所有权数据登记系统。例如，在巴西，可互操作的信息技术系统自动与贸易登记册、民事登记册、联邦和州税务机关以及负责政府许可发放的州和市政机构交换和交叉核对上报信息。

45. 在奥地利，实益所有权登记机关实施基于风险的监督，包括根据随机、基于风险和临时性甄选对报告进行审查，除此之外，实益所有权登记册还与商业登记册、居住信息中央登记册和国际信息服务提供商等其他登记册互通互联，以便能够自动更新和交叉核对实益所有权登记册中的数据。同样，在斯洛文尼亚，实益所有权登记册与该国商业登记册、人口信息中央登记册和税务登记册的数据联通。

46. 一些国家还强调“守门人”（即律师、银行和审计员等授权人员）的作用。例如，在奥地利和葡萄牙，报告系统允许法律专业人员代表其客户上报，这有助于提高上报数据的准确性。在巴西、塞浦路斯、以色列和纳米比亚，创建一家公司需要律师服务，律师负责核实公司注册文件，包括实益所有权数据。在斯洛伐克，公共部门合作伙伴登记册只接收守门人提交的信息，守门人根据公共部门合作伙伴提供的信息对实益所有权数据进行事前核查，并由法院或登记处进行事后检查。

47. 各国还依靠各种外部机制来确保登记的数据是充分、准确和最新的。这种外部机制涉及报告人以及其他人员在法律上有义务在发现任何不正确的细节时，向指定机关报告出入之处。一些国家（例如奥地利、塞浦路斯、捷克、法国、希腊、纳米比亚、巴拿马、葡萄牙和瑞典）根据其反洗钱/打击资助恐怖主义的法律，要求报告实体必须上报出入之处。在希腊和葡萄牙，除了报告实体之外，主管机关也有义务报告出入之处。此外，在葡萄牙，承担实益所有权报告义务的实体和受益所有人必须报告任何遗漏、不准确、不符合规定或过时的信息。

B. 其他机制

48. 18个国家答复称，其主管机关依靠登记册以外的机制来确保主管机关有效获取实益所有权信息。2022年3月修订的对金融行动特别工作组建议24的解释性说明（第7(b)段）规定，如果各国决定使用替代机制而不是登记处，此类机制应使主管机关能够高效获取充分、准确和最新的实益所有权信息。为此，仅仅依靠基本信息或现有信息¹³是不够的。

49. 尽管所有答复国均报告其主管机关可以获得实益所有权信息，但没有提供具体实例介绍采取哪些措施来确保或评估此类获取效率（即快速性和可靠性）。在阿塞拜疆、白俄罗斯、科特迪瓦、萨尔瓦多、科威特、马来西亚、缅甸、俄罗斯联邦、土库曼斯坦和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，主管机关（例如执法机关和金融情报机构）可以通过各种方式获取实益所有权信息，包括通过要求负责打击洗钱和资助恐怖主义行为的监管机关、报告实体、税务机关和负责商业登

¹³ 这是指要求监管机构、证券交易所或国家反洗钱/打击资助恐怖主义法律规定的报告实体（例如银行、律师、会计师、信托和公司服务提供商）收集和维持实益所有权信息，作为其客户尽职调查义务的一部分，并及时向主管机关提供这些信息。

记等公共数据库的公共机构以及相关法人实体提供信息。在澳大利亚，金融情报机构可以通过向与特定客户有关系的报告实体发出通知，要求提供客户的实益所有权信息。

50. 在智利，为了使相关机关能够高效获取信息，所有信息，包括报告实体通过履行反洗钱/打击资助恐怖主义行为义务而获得的基本信息和实益所有权信息，都被整合纳入由金融情报机构管理的统一客户尽职调查登记册。主管机关可以集中和直接查阅登记册。

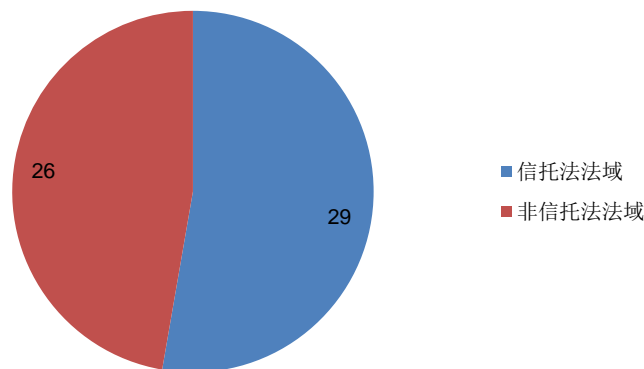
五. 获取关于（明示）信托和类似法律安排的基本信息和实益所有权信息

A. 与（明示）信托和类似法律安排相关的实益所有权框架概述

51. 大多数国家都有明示信托¹⁴或类似法律安排。此外，根据各国提交的资料，在禁止国内信托或类似法律安排的法域，不一定禁止外国信托或其他法律安排在该法域内运作或由居住在该法域内的受托人管理。

图七

国内法规定的信托或类似法律安排



B. 获取关于信托和类似法律安排的基本信息

52. 在大多数信托法法域（即 29 个国家中的 19 个国家），¹⁵设立国内信托需要登记。例如，一些国家似乎要求国内信托和类似法律安排在开始运营之前适当登记和注册成立（例如法国和捷克）。¹⁶如果它们有纳税义务并在当地有收入或由当地受托人管理，则通常需要遵守登记要求。

53. 此外，在 17 个信托法法域，外国信托和类似安排必须登记。在非信托法法域，信托通常被视为私人安排，其存在不属于公共记录事项。尽管如此，其中九个法域对外国信托和类似法律安排有登记要求。

¹⁴ 根据金融行动特别工作组的定义，术语“明示信托”是指“由托管人明确设立的信托，通常采取文件形式，例如书面信托契约”。明示信托主要存在于普通法系国家。

¹⁵ 根据国内法承认或允许设立信托的法域。

¹⁶ 但在日本，信托无需登记即可设立。

54. 当外国信托与所在法域存在足够的联系时，例如外国信托的受托人、具有同等地位的人员或管理层成员是相关法域的居民时，通常会触发登记要求。在少数几个法域，如果符合以下情况，依据外国法律设立的信托也需要登记：信托的另一方，例如托管人或受益人，是该法域的居民（例如在法国和乌拉圭），或者信托进行了投资（例如在巴西、智利和匈牙利），开展了商业活动（例如在奥地利、智利、匈牙利、巴拿马和斯洛伐克），拥有不动产或与相关法域反洗钱/打击资助恐怖主义行为法律规定的义务实体建立了业务关系（例如在法国和德国）。在澳大利亚和智利，如果外国信托或类似法律安排有本地收入来源，则必须登记。

55. 关于需要披露或登记的信息，哥伦比亚、塞浦路斯和萨尔瓦多报告称，国内信托必须提供关于信托类型、目的、适用付款、托管人、受托人、代理人 and 登记资产的信息。在匈牙利，必须收集管理的资产清单以及每个信托的会计记录和财务报表。

56. 在大多数法域，由于信托的登记主要是在税务机关进行的，登记信息不向公众公开。仅五个国家表示公众可自由查阅此类登记数据。

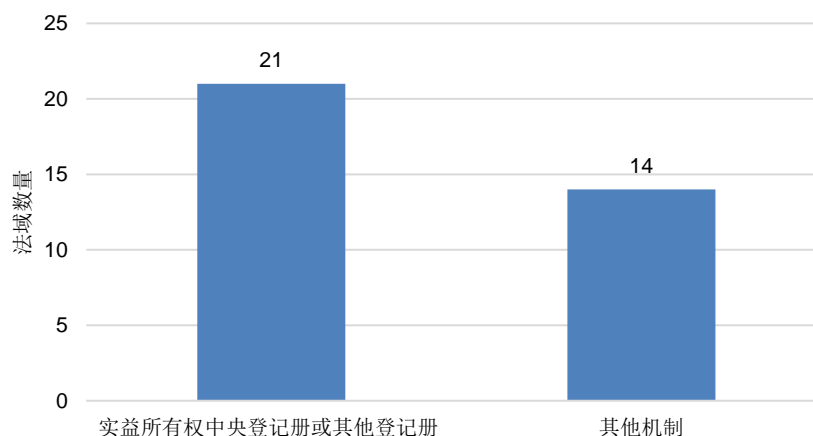
C. 获取关于信托或类似法律安排的实益所有权信息

57. 在信托法法域和非信托法法域中，近三分之二（35 个）的法域在其实益所有权框架内涵盖国内或外国信托或类似法律安排。在 14 个国家，收集实益所有权信息的方式通常是规定受托人有义务向指定机关提供相关信息，或者通过其他机制，包括“受托人办法”¹⁷和“现有信息办法”，正如法人的情况。

58. 21 个国家通过登记册收集和维持关于信托和类似法律安排的实益所有权信息。

图八

掌握和获取关于信托或类似法律安排的实益所有权信息的机制



59. 除了少数例外情况，各国就需要收集的实益所有权数据的类别提供了有限的信息。一些国家，例如哥伦比亚、塞浦路斯和捷克，要求收集关于创立人、受托人（管理人）、保护人、受益人和信托管理授权监督人的信息，并将相关信息存储在实益所有权中央登记册中。在法国，登记册载有信托的托管人、管理

¹⁷ 这是指要求受托人负责保存信息。

人和受益人的个人数据。在以色列，税务机关通过一个单一数据库掌管关于信托的重要信息，包括目的和受益人。

60. 除了少数缔约国（例如捷克、纳米比亚和巴拿马）向公众提供信托或类似法律安排的实益所有权信息（尽管通常有所限制）之外，在大多数国家，实益所有权数据不向公众开放，可能仅向主管机关提供。巴拿马是一个例外，在该国，关于持有不动产的信托的实益所有权信息可在网上通过公共登记册的搜索功能查阅。允许主管机关和报告实体获取关于受托人的实益所有权信息的机制与上文报告的针对法人的机制相同。

六. 对不遵守实益所有权透明度要求的处罚

61. 对违反实益所有权披露要求的行为实施的处罚类型通常因法域而异，包括行政（或民事）处罚和刑事处罚。在一些国家，这两种处罚都可用；在另一些国家，这些处罚相互排斥。刑事处罚包括刑事罚款或监禁，主要针对故意提供虚假信息的行为。例如，在亚美尼亚，处罚最高为两个月监禁；在加拿大，最高可达六个月；在埃及，最高可达两年；在科特迪瓦，最高可达三年；在萨尔瓦多，最高可达四年；在毛里求斯，最高可达五年。

62. 行政处罚是最常见的处罚类型，通常以罚款的形式实施。在一些国家，行政处罚还包括与罚款相结合的非经济处罚，例如拒发执照或拒予注册、暂停或吊销开展商业活动的证书或执照、暂停注册（例如在古巴和法国）、禁止在公共登记册上登记法律行为或交易（例如在乌拉圭）、暂停税务识别号码登记、禁止分配红利或利润或行使投票权，暂时或永久禁止担任某些管理职位或从事某些活动，强制解散/从商业登记册中除名，以及永久或暂时不享受公共福利、援助、工程和服务合同、供应或补贴。

63. 一些法域还实施了其他类型的非经济限制措施，包括阻止金融机构（例如银行）和指定的非金融企业和专业人员与未在实益所有权中央登记册中登记或更新信息的实体建立业务关系或进行交易（例如在巴西、匈牙利和立陶宛），或使未遵守实益所有权披露要求的自然人和法人没有资格获得政府合同（例如在捷克、德国、葡萄牙和斯洛伐克）。

64. 此外，在捷克，不遵守实益所有权透明度要求可能会对企业与其股东之间的合同关系产生重大影响，并可能导致隐瞒受益所有人身份的合同无法执行，以及禁止支付利润和行使投票权。在匈牙利，如果登记的实益所有权信息被归类为不可靠，登记机构可在其网站上对外公告。同样，在以色列，如果公司不遵守规定，会被宣布为“违规公司”，这一状态对外公开，可能会阻碍该公司执行某些法律行为。在巴拿马，暂停法人实体的公司权利会导致在暂停期间不得登记行为、文件或协议，也不得向受处罚的法人实体发放证书。

65. 在大多数法域受到处罚的最常见行为类型包括：(a)未向登记册提供实益所有权信息或迟交信息，或在主管机关要求时未提供信息或迟交；(b)提供虚假、不完整或不准确的信息；(c)未在登记册中保存或更新实益所有权信息；(d)隐瞒实益所有权数据或未提供获取这些数据的途径；(e)违反提交实益所有权信息的时限或程序；(f)未通知公司实益所有权状况的变化；和(g)销毁和删除记录，为虚假报告提供便利。

66. 在本说明所分析的几乎所有国家，责任主要由申报人承担，申报人可以是个人，也可以是法人。但有些法域将责任扩大到公司高级职员，通常包括公司的董事、高管和管理层，或者扩大到公司的受益所有人。有权查阅或管理实益所有权登记册的人员也会受到处罚，例如，因披露登记册中的受限信息或未能及时采取行动而受罚。

67. 此外，一些法域还对私营部门中介或守门人等其他服务提供方规定了责任。例如，在巴拿马，常驻代理人必须核实受益所有人的身份，并在登记册中登记和更新这一信息。在奥地利，还规定了对代表客户向登记册提交虚假、不正确或不完整报告的法律专业人员的处罚措施。此外，一些法域还可能追究其他类型的守门人和第三方（例如律师、会计师、审计师、税务顾问和公证人）对未能确保实益所有权信息准确性的责任。

七. 实益所有权信息交流方面的国际合作

68. 大多数缔约国强调了根据对等原则和关于刑事事项司法协助的多边或双边协定提出的司法协助请求对在刑事诉讼期间请求提供必要的实益所有权信息而言非常重要。许多国家强调，其司法管辖范围内的实益所有权信息是公开的，可以不受限制地获取，也可以从国外获取，包括由外国主管机关获取。

69. 一些国家还着重介绍了在税务透明举措下交流实益所有权信息，这些举措即税务条约和公约，例如双重征税协定和公约、税务信息交流协定和税务事项行政互助多边公约。

70. 许多国家还强调使用直接或非正式合作机制在执法机关之间交流实益所有权信息，包括通过金融情报中心埃格蒙特集团、反腐败执法机关全球业务工作网（全球网）、国际刑事警察组织（国际刑警组织）和资产追回网络，例如资产追回机构间网络和其他区域网络。各国还报告了金融情报机构交流实益所有权信息的可能性，以及金融监管机构和中央银行之间直接交流信息的可能性。欧洲联盟的一些成员国还提到了实益所有权登记互联系统，该系统是一个将各国公司和其他法人实体、信托和其他法律安排的实益所有权信息中央登记册连接起来的工具。

八. 挑战

71. 缔约国指出了在确保实益所有权透明度和在国际层面有效交换实益所有权信息方面的各种具体挑战，其中包括：

(a) 缺乏一个统一、健全和全面的“受益所有人”定义，涵盖确定实益所有权的所有相关因素或标准；

(b) 所涵盖的法人实体范围以及实益所有权信息的类型和详细程度各不相同；

(c) 收集的受益所有人详细身份资料不足，包括其实益所有权益的性质和范围，以及缺乏有效的核查、监测和及时更新所收集信息的机制；

(d) 国内主管机关不能及时获取实益所有权信息或获取此类信息受到限制，获取此类信息的过程复杂，获取关于法律安排的实益所有权信息的途径有限；

(e) 缺乏劝诫性和相称的处罚以及实施和执行处罚的机制。

72. 在与外国对口单位交流信息方面，缔约国指出的一些共同挑战包括：

(a) 难以确定联络点和确定记录所在地，因此难以获得实益所有权数据；

(b) 难以确定法人和安排的类型以及对涉嫌犯罪所得的控制程度；

(c) 缺乏适当的信息共享机制，例如双边和多边协定，以及缺乏允许交换实益所有权信息的直接和非正式渠道；

(d) 通过正式司法协助程序请求提供实益所有权信息时，答复时间长，费用增加，外国机关不作答复，以及答复不完整；

(e) 不承认未经定罪采取的行动或某些罪行，以及请求理由不充分；

(f) 缺乏直接和及时获取实益所有权信息的适当框架，原因包括缺乏管理实益所有权信息的单一登记册和中央机关，缺乏自动化系统，以及对位于被请求外国法域的实益所有权数据缺乏适当的核查和监测。

九. 良好做法

73. 各国强调的良好做法包括：

(a) 国内登记册高度互联，能够自动同步和交叉参考不同来源的数据，从而确保实益所有权数据的准确性；

(b) 采取多管齐下的办法，确保数据充分、准确和及时更新，对实益所有权登记册进行基于风险的监督，并将登记册全面纳入义务实体的业务系统；

(c) 提高信托和类似法律安排以及代名人安排的透明度，允许公众查验记录；

(d) 向实益所有权登记册报告信托和基金会的受益人，如果股东是代名人，则报告任命人¹⁸为受益所有人；

(e) 在国家层面设立有效的协调机制，金融情报机构和监督及执法机关自发披露有关实益所有权的信息；

(f) 通过无需强制措施或司法授权的非正式渠道和执法合作渠道交流实益所有权信息。

74. 各国还强调以下措施为良好做法：

(a) 建立健全和全面的受益所有人定义，涵盖所有相关因素或标准，包括关于披露有关行使实益所有权的手段和机制以及整个所有权链的更多细节的要求，特别是对高风险实体或部门而言；

¹⁸ 关于“代名人”和“任命人”的定义，见《金融行动特别工作组的建议》，一般术语表，第130页。

(b) 根据广泛的风险评估、背景和重要性，涵盖范围广泛的法人和法律安排，包括与所涉法域有相关联系的外国实体和外国信托；

(c) 为法人和法律安排建立一个实益所有权中央登记册，确保主管机关能够有效查阅；

(d) 要求义务人报告其发现的可用实益所有权信息与登记册中的实益所有权数据之间的不一致之处；

(e) 确保以开放数据格式向公众免费提供关于法人的实益所有权信息；

(f) 核查实益所有权数据，方法包括：(一)将核查责任分配给政府内部的特定部门；(二)使用基于风险的方法对提交的实益所有权信息进行抽查；(三)使用自动核查检查；(四)与其他数据库互连和交叉核对；(五)让公众参与核查；(六)允许以开放数据格式下载并在登记册中广泛搜索；(七)有效履行报告义务；和(八)将在线登记纳入义务实体和守门人的业务系统；

(g) 提高实益所有权数据的准确性，规定更新现有实益所有权信息的合理时限，并要求每年确认实益所有权数据；

(h) 综合实施行政处罚、民事处罚和刑事处罚，将非经济处罚和限制措施与其他处罚有效结合。

十. 结论和今后的步骤

75. 实益所有权透明度是打击腐败和解决滥用法律结构隐瞒腐败和其他犯罪所得问题的一个重要政策工具。在过去几年中，许多国家颁布了法律和条例，以便加强各自国内框架，提高法人实体和信托实益所有权的透明度。

76. 本说明表明，实益所有权透明度仍然是一个技术性很强的领域，许多国家仍然缺乏充分的法律框架、监管框架和体制框架。还值得注意的是，由于这些挑战，还缺乏有效的合作渠道和机制来跨境收集和交换实益所有权数据。

77. 缔约国会议似宜继续处理这一主题，鼓励缔约国继续加强各自实益所有权透明度制度，并呼吁各国根据《公约》及其国内法的基本原则加强合作，以期促进实益所有权信息的交流。

78. 此外，缔约国会议似宜考虑采取具体措施，应对缔约国强调的一些挑战，特别是上文概述的与统一定义和加强信息共享机制有关的挑战，包括制定示范协定以及良好做法和准则，以协助缔约国改进实益所有权信息的收集和共享。