

完善我国反洗钱受益所有人规则的建议

“受益所有人”是反洗钱领域被广泛采用概念，特别是在客户的身份识别上，对于实现反洗钱功能具有重要意义。随着新形势下反洗钱、反恐怖融资、反逃税三位一体监管体制机制的建立和金融行动特别工作组（FATF）互评估的通过，反洗钱的制度体系特别是“受益所有人”规则亟需进一步健全与完善。

“受益所有人”概念与适用范围

“受益所有人”的概念源自英国十九世纪的英国信托法，后来由经济合作与发展组织(OECD)等国际经济组织提出，强调对企业载体受益人实质重于形式的判断标准，适用于解决国际税收协定滥用等国际违法行为，逐渐被广泛使用在证券、保险、反洗钱等领域的法律上。按照 FATF 的定义，反洗钱视角下的受益所有人概念，与税务领域的受益所有人还是有所区别，因反洗钱工作的主要目的是通过金融情报发现犯罪嫌疑人，所以反洗钱视角下更多地注重对自然人作为受益所有人的情形。

目前，国际经济法律规范中受益所有人主要适用于以下三个方面：一是适用于反洗钱和反恐怖主义融资。世界银行在打击洗钱和反恐融资的文件中使用了受益所有人的概念。联合国相关文件指出，打击国际政治敏感人物贪腐的障碍之一就是受益所有人身份的确认。欧盟 2015/849 指令也就国际洗钱和恐怖主义融资的受益所有人身份认定进行规定。二是适用于规制税收协定滥用行为，防止国际偷漏税。1997 年 OECD 在税收协定范本中首次引入“受益所有人”的概念，2012 年又进行了修订，指出受益所有人是指股息、利息及特许权使用费的实际接收人。三是适用于公司治理结构及披露义务方面。美国《证券交易法》对受益所有人采取了基于控制权的定义。欧盟 2004/109/EC 指令（即透明度指令），规定了上市公司披露义务的主体及要求。

从我国来看，受益所有人并非法律用语。国家税务总局《关于对税收协定中受益所有人有关问题的公告》对受益所有人是从反逃税和征税对象所得的角度对受益所有人进行界定。《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》和《中国人民银行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》对公司、合伙企业、信托、基金以及其他共五种类型受益所有人判定进行了

明确，总的来说更加接近于 FATF 的 40 条建议中的受益所有人规则，强调相关信息的透明度、强调风险为本、强调实质重于形式。与受益所有人概念相近的还有最终受益人这个概念，2018 年中国银监会发布《商业银行股权管理办法》规定进一步加强股权、股东的管理，通过穿透的原则识别出最终受益人。总的来看，虽然受益所有人概念并未统一，相关规则也并未立法，但在行业监管的适用范围上与国际上保持着大体一致。

我国受益所有人规则的演进

2017 年国务院办公厅印发《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》（以下简称《“三反”意见》），构建了新形势下反洗钱、反恐怖融资、反逃税三位一体的监管雏形。以此为分水岭，把我国反洗钱工作分为前后两个阶段，受益所有人规则的演进也依此划分。

（一）2006-2017 年阶段。自《反洗钱法》颁布至《“三反”意见》出台是我国反洗钱工作基础阶段，这一阶段形成了反洗钱基本的法律制度体系。有关受益所有人规则最早是 2007 年实施的《金融机构客户身份识别实施办法》，但并没有对“实际控制客户的自然人和交易的实际受益人”判定标准和识别措施做出具体说明。随后人民银行反洗钱局在《关于对〈金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法〉有关问题的复函》中明确：原则上，身份基本信息包含的项目属于必须登记项目，但客户不适用该项目的除外。如对政府机关、事业单位客户，不要求登记“控股股东或者实际控制人”。次年印发的《中国人民银行关于进一步加强金融机构反洗钱工作的通知》中又较为具体地说明了“受益所有人”的定义或者说判定标准范围，也概括地提出对“受益所有人”的识别措施。2012 年《中国人民银行关于境外机构人民币银行结算账户开立和使用有关问题的通知》中明确要求“银行应当采取合理措施了解境外机构客户及其实际控制人，并依据境外机构客户的风险程度采取相应的反洗钱、反恐怖融资措施。”其中的“实际控制人”意义与受益所有人相当。

（二）2017 年至今。这一阶段是我国反洗钱工作融入国际规则、建立综合监管体系的重要时期。“三反”意见提到“严格审核发起人、股东、实际控制人、最终受益人和董事、监事、高级管理人员背景”，出现最终受益人概念。人民银行随后下发文件首次全面、系统提出“受益所有人”判定标准和识别措施，为反洗

钱义务主体有效履行对“受益所有人”身份识别义务提供了制度依据；次年又印发相关文件对受益所有人判定标准和识别措施进行了更为具体和明确的规定。在“三反”框架下，2018 年国家税务总局从反逃税和征税对象所得的角度对受益所有人进行界定，强调了受益所有人对所得的控制与支配。《商业银行股权管理办法》中则规定了加强股权、股东的管理，避免和杜绝代持、隐形股东，通过穿透的原则识别出最终受益人是股权管理的原则和目标，要求其真正履行股东的责任和义务。

进一步健全完善的相关建议

目前，我国反洗钱法律体系总体框架与《“三反”意见》的整体架构还存在着不相匹配的方面，在一定程度上制约了反洗钱工作的深化和提高。受益所有人作为反洗钱监管的核心概念之一，其相关规则立法层级偏低、约束效力有限、概念内涵不统一等问题亟需完善，从而与其法律地位和监管的现实需求相匹配。

（一）要以《“三反”意见》为基础系统构建新时期反洗钱法律体系。受益所有人规则虽然只是反洗钱监管体系中的一个点，但是这一规则的厘清需要与相应的法律体系相一致才能更有利于监管目的的实现。《“三反”意见》出台之前，我国基本上形成了《反洗钱法》为主，《中国人民银行法》《禁毒法》《反恐怖主义法》《刑法》为辅以及司法解释和部门规章相配套的反洗钱法律法规体系。随着我国参与全球治理、扩大金融业双向开放不断推进，进一步健全监管制度、理顺协调合作机制、强化信息共享、深度参与国际组织行动成为我国反洗钱监管不断深化的内在需求，以《“三反”意见》为基础，系统构建新时期反洗钱法律体系显得非常必要和紧迫。

（二）要以“三反”框架为基础明确并统一受益所有人法律概念并提升立法层级。受益所有人是反洗钱监管的核心概念之一，率先厘定像“受益所有人”这样的一些核心概念对立法工作而言十分必要。目前，我国受益所有人概念至少存在反洗钱、税务、银行股权管理三个领域的定义，而且《“三反”意见》与这几个行业规章之间在这一概念的称谓上也不一致，在法律层面和监管层面造成了一定程度上的困惑。同时，受益所有人规则目前仅限于行业规章，法律效力较低，协同性差，与“三反”框架不相适应。以“三反”框架为基础，进一步明确并统一受益所有人法律概念、提升规则的立法层级将更加有利于监管质效的提升。

（三）要按照《“三反”意见》厘定的监管范畴明确特定非金融行业受益所有人规则。目前，人民银行、国税总局和银保监会仅就业务管辖范围内行业明确了受益所有人相关规则，但是对特定非金融业机构如房地产行业领域、贵金属交易商、中介组织等对受益所有人识别的操作，还缺乏相关的规定。而从洗钱风险角度看，特定非金融行业对象庞大，股权结构复杂，交易模式多样，受益所有人难以识别，洗钱风险很高；又加之行业监管部门分散，反洗钱监管难度也愈见其高。所以，按照《“三反”意见》框架，反洗钱行政主管部门应尽快牵头制定统一的特定非金融行业受益所有人规则。

（来源：金融时报-中国金融新闻网，转引自：复旦大学中国反洗钱研究中心，作者：人民银行长春中心支行副行长，网址：<http://www.ccamls.org/newsdetail.php?did=35285>，时间：2019年6月10日，访问时间：2019年6月11日 11:32）