

商事主体全面透明化监管时代到来 — 《受益所有人信息管理办法》及《备案指南》要点解读

作者：陈汉 | 宋荟伊 | 冯雨

2024 年 11 月 1 日，中国人民银行、国家市场监督管理总局联合制定的《受益所有人信息管理办法》（“《管理办法》”）正式实施。为配合《管理办法》落地和执行，中国人民银行于 2024 年 10 月 28 日发布了《受益所有人信息备案指南》（第一版）（“《备案指南》”），就备案主体的范围、备案标准的实操要求以案例及问答形式予以细化说明，为受益所有人信息（“BOI”）识别工作提供了操作指引。

本文将简要介绍《管理办法》及《备案指南》的制度沿革及相关背景，横向比较域外相关法规的实践动向，梳理 BOI 识别及合规要点，并讨论在 BOI 制度与其他相关法规衔接适用情况下，基于全面透明化而给商事主体带来的系列衍生问题及注意事项。

一、背景简况

《管理办法》及《备案指南》的发布和施行是我国反洗钱制度日趋完善的里程碑，也是顺应国际监管趋势发展的重要举措。2019 年 4 月 17 日，反洗钱金融行动特别工作组（FATF）通过第四轮评估而针对中国发布了《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》，尽管肯定了中国的反洗钱和反恐怖融资体系具备良好基础，但也特别指出了包括法人和法律安排的受益所有权信息的透明度问题，即 BOI 识别问题。而《管理办法》及《备案指南》回应了 FATF 的关切，旨在提高市场透明度，预防和遏制洗钱和恐怖主义融资活动。

BOI 制度的建立并非始于《管理办法》，实际上，作为反洗钱规管体系的重要一环，中国人民银行在此前对 BOI 的识别问题已有规定 — 2017 年 10 月，中国人民银行发布了《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），开启了我国 BOI 身份识别工作的进程。此后，中国人民银行又于 2018 年 7 月 26 日发布了《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），对 BOI 的识别问题作进一步澄清和细化。

值得注意的是，《管理办法》相较于 235 号文及 164 号文规定而言，一方面在备案主体的范围上有所收窄，聚焦于公司、合伙企业、外国公司分支机构；此前，235 号文及 164 号文明确的受益人识别对象涵盖所有非自然人客户，除了公司、合伙企业之外，还列举了信托、基金等，对于信托，要求将“对信托实施最终有效控制、最终享有信托权益的自然人判定为受益所有人，包括但不限于信托的委托人、受托人、受益人”。而对于基金，“拥有超过 25% 权益份额的自然人是判定基金受益所有人的基本方法。不存在拥有超过 25% 权益份额的自然人的，义务机构可以将基金经理或者直接操作管理基金的自然人判定为受益所有人”。

另一方面，《管理办法》在识别标准上有所拓宽，235号文及164号文对于公司的受益所有人的认定集中在25%以上股权、表决权，以及有效控制或者实际影响；而《管理办法》进一步涵盖了享有25%以上收益权的情形。

二、域外实践

从全球实践来看，世界银行已将BOI制度列为营商环境评估的重要指标，FATF也将此列为反洗钱国际评估的核心要件。目前，世界主要经济体及知名离岸法域均已建立BOI识别和备案制度。

（一）欧美

2024年1月1日，美国《企业透明度法案》（Corporate Transparency Act, “CTA”）正式生效。根据该法案规定，在美国注册或成立的特定公司需要向美国财政部下属的金融犯罪执法网络（“FinCEN”）申报企业的受益所有人信息，该等信息非公开，仅在授权情况下提供给国家安全情报机构、执法部门等。但CTA或超出国会的权力范围，而有可能被认定为违宪，在2024年12月3日，美国德克萨斯州东区联邦地区法院颁布了一项初步禁令，暂停在全国范围内执行CTA及其实施条例，此后几经反复，目前仍暂缓BOI申报，具体情况可参见本所此前文章《[美国<公司透明度法案>（CTA）的最新动态：BOI的申报要求恢复](#)》和《[CTA动态更新：BOI的申报义务再次被暂时免除](#)》。不过当前法院暂未对CTA的违宪性做最终判断，其司法实践进展有待持续关注。

2015年5月，欧盟修订并发布反洗钱“4号指令”，规定各成员国应当建立BOI集中登记制度，英、德、法、西班牙等国家相继建立起BOI集中登记制度，并以立法的形式明确了需要集中登记保存的信息类别、访问权限及隐私保护内容等。欧洲国家大多通过企业登记部门，在公司注册或成立阶段获取收集BOI。随后根据欧盟反洗钱“5号指令”，集中登记BOI访问权限扩展至“任何社会成员”，但公众访问可能与隐私权和个人数据保护相冲突，因此在2022年11月，欧盟法院宣布5号法令关于公众访问的规定无效。此后2024年1月17日，欧盟理事会和欧洲议会就“6号指令”相关提案进行讨论，在议案中建议将受益所有人信息的访问权限限于具有合法利益的人，包括记者、民间社会组织和高等教育机构，并且同意成立一家反洗钱机构（AMLA），将直接监管被视为高风险且在至少六个成员国开展业务的信用和金融机构。

（二）亚洲

根据香港《2018年公司（修订）条例》，自2018年3月1日起，在香港注册成立为法团的公司均须通过重要控制人登记册（Significant Controllers Register, SCR）收集和备存准确的受益所有权资料，供执法人员查阅。相较于境内的BOI制度，SCR指向对该公司有重大控制权的自然人以及属法律实体的公司股东，并未要求“一穿到底”至自然人。在认定规则上，除了持股比例、表决权、经济权益之外，还明确将董事任命权作为一个重要的参考指标，即直接或间接持有委任或罢免公司董事会过半数董事的权利的人士也应当被认定为重要控制人。而在罚则方面，香港的SCR制度较为严苛，除了罚款之外，在重要控制人登记册中提供不准确、误导或欺骗性信息的负责雇员将可能面临监禁两年的处罚。

新加坡的相关制度与香港类似且略早于香港，自2017年3月31日起，在新加坡注册的公司、有限合伙企业和在新加坡注册的外国公司必须备存可注册控制人登记册（Register of Registrable Controllers, RORC）以保存该实体的受益所有权信息，新加坡会计和企业监管局（ACRA）可根据要求进行检查。

（三）离岸法域

2024年7月31日，开曼《受益所有权透明法》开始生效并实施；同时开曼公布了配套的条例《受益所有权透明条例》及指引《遵守受益所有权义务指引》以协助该等制度的落地。新制度将登记主体扩大到有限合伙企业（Limited Partnership）和豁免有限合伙企业（Exempted Limited Partnership），同时规定了豁免情形，即对于私募基金（Private Fund）以及共同基金（Mutual Fund）来说，可以仅提供联系人信息，联系人负责24小时内响应主管当局对受益所有权信息的请求。在新制度下相关信息尚不会开放给公众查询，只有新法指明的一众开曼执法部门可依法获取并使用该等信息。但应注意到，开曼于2019年向英国政府承诺引入受益所有权公共登记册，因此不排除将来立法开放给公众查询的可能。

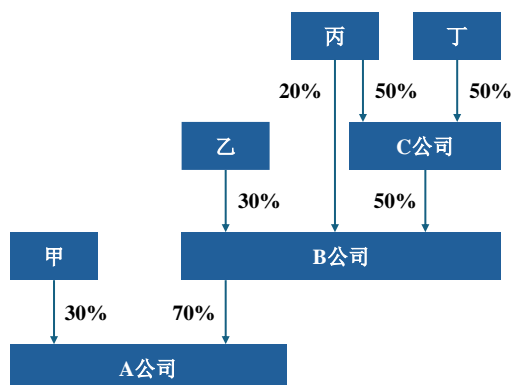
2024年9月26日，BVI公布关于修订BVI商业公司法（2020年修订版）的法案，修订法案明确了受益所有人的定义为最终拥有或控制一间公司或有限合伙企业的自然人，包括但不限于最终直接或间接拥有或控制公司10%或以上的股份或投票权的自然人，强调了公司必须收集，保存和维护BOI，以保证其信息是充分，准确及最新的。受益所有人信息须在BVI注册处（Registrar of Companies）登记，除主管当局和执法机构外，该登记不予公开查询。但该修订法案尚未生效，后续将公布生效的日期，待密切关注。

由此可见，为增强企业透明度、优化营商环境、降低反洗钱风险而生的BOI制度是大势所趋，在诸多重要经济体以及以保密性著称的离岸法域均有相应的制度予以落实，这对在境内外均有运营企业的跨境企业及企业家群体带来新的合规要求，应予充分关注。

三、实施要点

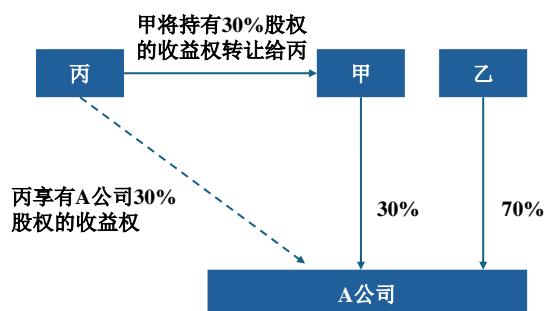
《管理办法》对识别受益所有人、备案主体、备案信息、备案时限等均有明确指引，我们此前文章《[受益所有人信息管理办法>新规解读及域外对比](#)》已做详细介绍，本文将结合近期新发布的《备案指南》，就受益所有人的识别做进一步的要点解析。

- **标准 1：通过直接方式或者间接方式最终拥有备案主体 25%以上股权、股份或者合伙权益的自然人。**该标准要求层层穿透股权关系，最终定位并加总计算自然人所持股权比例，超过 25%的均需要备案。而《备案指南》进一步以如下示例说明，尽管没有直接持股，但丙通过间接持股的方式拥有 A 公司 25%以上股权。因此，除甲之外，还应将丙作为 A 公司的受益所有人予以备案。

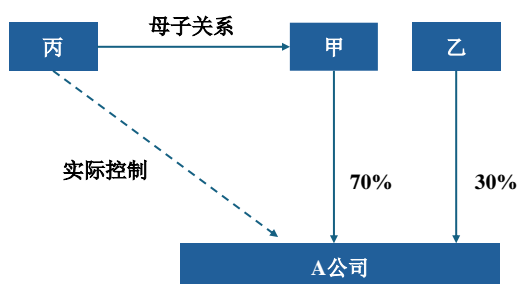


- **标准 2：虽未满足标准 1，但最终享有备案主体 25%以上收益权、表决权的自然人。**《备案指南》明确，只有在自然人不符合标准 1 的情况下，方才进一步采用标准 2 进行测试，对于并不在公司

持股或持股并未超过 25% 的自然人，如其通过协议关系等共计取得公司 25% 以上的受益权、表决权，均应进行登记。



- **标准 3：虽未满足标准 1，但单独或者联合对备案主体进行实际控制的自然人。**实际控制包括但不限于通过协议约定、关系密切的人等方式实施控制，例如决定法定代表人、董事、监事、高级管理人员或者执行事务合伙人的任免，决定重大经营、管理决策的制定或者执行，决定财务收支，长期实际支配使用重要资产或者主要资金等。在实践中，可能存在股权（合伙权益）与控制权分离的情况。例如，自然人持股比例不足 25%，甚至并不持股，但能够通过协议约定、关系密切的人等对公司实施实际控制，那么除了持股 25% 之外的股东需要备案之外，该等对公司实施实际控制的自然人也需备案。



- **补充 1：**如果通过上述标准均不能确认受益所有人，则应当将负责日常经营管理的人员视为受益所有人。
- **补充 2：**国有独资公司、国有控股公司应当将法定代表人视为受益所有人进行备案。

四、BOI 制度的延申及合规应对的实践讨论

BOI 信息主要运用在反洗钱领域，如违反相关规定可能被责令改正或导致 5 万元以下的罚款，而《管理办法》规定国家有权机关、金融机构、特定非金融机构在履行相应职责时均有权查阅 BOI 备案信息，这引发了 BOI 信息及数据是否有可能在其他相关执法活动或其他民事、刑事案件中被运用的关注，如税务、外汇、国籍身份识别监管活动。基于此，除反洗钱领域以外，还需留意基于 BOI 制度形成的商事主体透明化要求在以下领域延申的影响：

（一）民商事领域：代持识别、横向穿透

根据前述标准 2 或标准 3，此前基于代持协议作为公司隐名股东的人士亦需要被登记为公司的受益所有人，如严格遵照执行 BOI 制度将引发被代持人显名及代持协议披露的问题，应受到代持关系双方

的关注；此外，新《公司法》中规定的“横向穿透”制度下，在认定实控人过程中，基于标准 3 产生的关联实体的 BOI 信息也可能作为特定人士识别的依据之一。

（二）国籍监管领域：“双重国籍”识别

根据《管理办法》，BOI 制度要求相关人士提供“国籍”信息，在此前商事主体登记或备案系统下部分不需要披露国籍信息的人士可能会被穿透要求披露，而该等人士中基于实践原因存在双重国籍情况的，则应提前对于相关信息进行梳理并做好注销身份等合规处理的准备。

（三）税务监管、外汇监管

基于历史原因，在跨境结构中形成的“假外资”，未完成 37 号文外汇合规登记等合规瑕疵，可能随着 BOI 制度的推行暴露，并被要求进行相应的合规整改；商事主体的 BOI 信息也可能为正在推行的“金税四期”增加了应税人士信息识别的渠道。

（四）特定机构/结构的 BOI 识别：大型集团控股公司；境内外私募基金；信托；VIE 等

鉴于 BOI 制度“一穿到底”直至自然人的制度设计，部分大型集团控股公司、境内外私募基金的核心人士可能面临个人信息被诸多下层被投实体、运营实体披露的问题，针对这些人士的披露安排需要做系统性的梳理，确保信息在合规基础上的一致性和连贯性；此外，境内外信托结构、VIE 结构等特殊结构下的 BOI 披露和相关资料的提供也将面临新规项下的新的审视。

五、结语

基于 BOI 制度的推行及其与其他合规监管制度衔接适用可能衍生的潜在问题，我们提示受 BOI 制度规管的商事主体、企业家个人全面系统梳理 BOI 信息、个人资产持有结构、金融账户信息，关注豁免规则的适用等。充分理解和适用规则，避免不必要的备案/瑕疵备案，迎接商事主体全面透明化监管时代的到来。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

陈汉

电话： +86 10 8525 4683

Email: han.chen@hankunlaw.com

宋荟伊

电话： +86 755 3680 6553

Email: huiyi.song@hankunlaw.com