



# 隐私与透明

在打击非法资金流时，各国必须实现适当的平衡

杰伊·珀塞尔、伊凡娜·罗西

2011年，巴基斯坦的财政部长向国民议会做预算报告，该国税收收入占GDP的比例为9.2%，低于154个司法管辖区，这一比例仅比一个司法管辖区高。在这个拥有1.8亿人口的国家，只有120万人和企业提交了所得税申报表。

普遍存在的逃税问题发端于高层。巴基斯坦的调查报道中心发现，该国70%的议员都未提交当年的所得税申报表。因此，加强现行法律和惩罚措施是一种挑战。要想不断强化执法工作，这最终取决于巴基斯坦法官的行动，但很多法官对

纳税工作也不够重视。

财政部并没有退缩，而是迈出了大胆的一步。2014年，财政部授权联邦税收委员会公布每个公司和个人每年缴纳的所得税金额。这种非同寻常的方法似乎已经发挥了作用。虽然依法纳税的比例仍较低，但有证据表明，由于财政部开展的透明度活动，纳税比例有所提高。然而，这种积极的变化是有代价的。为了使逃税者碍于面子而不得不缴纳自己的那份税费，同时在拒不缴税的情况下，让公民社会和记者追究他们的责任，所有的巴基斯坦人

## 尽管提高透明度的好处很多，但有些国家仍不愿对外披露有价值的信息。

必须放弃自己的部分隐私。

在世界范围内，各国主管部门越来越清醒地认识到，通过提高透明度来打击非法资金流的意义和代价。透明度的实现离不开执法，需要提高流程和机构的问责制和信任，并通过提高检查风险来制止不法行为。然而，对于那些有合法理由来保证自己的金融交易不对外公开的人来说，这样会让他们失去一些隐私，例如担心爱管闲事的邻居、八卦记者，甚至是绑架犯。

但在探讨这种解决方案带来的协调关系时，我们不妨先搞清楚这个问题。“非法资金流”是一个概括性术语。这个术语一般被认为至少涵盖三方面的内容。首先，通过非法手段（如腐败、走私和贩毒）获得的资金。其次，转账构成违法行为的资金，如为了向政府主管部门隐瞒收入而转移资金的行为构成了逃税，即使这种收入是通过合法途径获得的。最后，用于非法目的的资金，如资助恐怖主义。

即便各国仍在努力完善这种强大工具的使用，可转而通过提高透明度来阻止资金流，这其实并不是个新想法。下面的一些例子说明了如何管控由此产生的失去隐私的一系列方法，这是一种公认的、复杂但却至关重要的成功要素。

### 官员的信息披露

世界银行的数据表明，超过90%的国家制定了法律，要求至少部分政府官员应披露自己的财务状况。然而，具体要求和执行效果却差别很大。大部分情况下，官员们必须披露自己或直系亲属（比如配偶）在本国或境外的所有收入、资产和负债。在其他情况下，他们还必须披露自己作为最终或“受益”所有人的资产状况。这种披露有助于推动多

个反腐目标的实现，从预防到落实，也有利于打击洗钱犯罪。例如，有利于确定某个客户是否属于政治公众人物、促进客户尽职调查程序或者推动资产追踪和追回工作。

在现代的互联网用语中，让公众有权掌握披露的财务信息无疑是极为难得的众包机会。监管机构、新闻记者和其他各方与专职的公务员一起监督申报工作，经常会获得一些线索和发现，从而推动或加强重要的反腐调查。例如，2009年，克罗地亚总理在媒体对其个人财富的来源提出质疑后，不得不宣布辞职。这些媒体报道的导火索是几张照片，这些照片显示，他带的一些价格不菲的手表并未出现在他申报的财产清单上。同样，正是媒体界人士发现，法国预算部长未向政府财政部门申报自己在瑞士银行的多个账户。这个丑闻不仅促使政府部门启动调查，最终导致这位部长因税务欺诈和洗钱而被定罪，而且促使法国全面改革本国官员的资产申报制度，并首次将公众知情权纳入其中。简而言之，公众知情权可提高问责，强化信息披露对发现和起诉腐败行为的影响。

尽管提高透明度的好处很多，但有些国家仍不愿对外披露有价值的信息。在要求信息披露的国家中，仅有大约一半的国家依法规定了公众知情权，而极少有国家真的会授予公众知情权。保护隐私是一种常见的原因，另一个担心的问题是，披露的信息可能会落入潜在的小偷或绑架犯的手里。但是，妥善处理这些顾虑与公众知情权的利益之间的关系，这完全是有可能办到的事情。下面是一些值得考虑的方面：

- 公众知情权未必是指发布官员提交的申报资料的全部内容。一些极其敏感的信息可保密，如银行账号。

● 各国可根据自身的实际情况，制定有针对性的公众知情权的方式。比如，仅对高级官员的申报信息进行披露。

● 人们越来越认识到，包括在判例制度中，对于高级官员而言，公众利益比个人隐私更重要。

## 受益所有权

披露公司和其他法人（如信托机构）的所有者的身份是打击非法资金流的另一种方式。据达姆加德、埃尔克亚和约翰内森（Damgaard, Elkjaer and Johannesen, 2018）开展的研究估算，通过无实际经济活动的空壳公司转移的非法资金流占所有外国直接投资的约40%，总额达12万亿美元（见本期《金融与发展》，“影子投资的兴起”）。虽然这些资金流未必都是非法的，但对于实际拥有、控制或受益于这些机构的人员（所谓的“受益所有人”）的信息不足，结果会导致可疑交易的发生。

为了遏制非法资金流，金融行动特别工作组（FAFT）发布的国际反洗钱标准包含了有关提高法人及其受益所有权的透明度的具体建议。通常在公司登记册中包含的基本信息都应该向公众披露，如公司名称、公司类型、法律地位、地址以及董事名单。无论受益所有权信息是由注册处、金融机构或是公司本身持有，司法主管机关都一直有权获得这种信息。根据FAFT标准，其他重要的国际组织，包括二十国集团以及经合组织的全球论坛，也将工作重心放在提高受益所有权的透明度上。

然而，有些人不断假借匿名公司之名干着非法的勾当，这种现象促使公众要求政府加大力度，公开披露受益所有权信息的呼声越来越高。在注意到公众的这些呼声后，欧盟决定各成员国必须在2020年之前建立公开披露的受益所有权登记册。

公众知情权有很多好处。它支持金融机构对客户进行尽职调查，还有利于公众监督和分析政府部门采购商品和服务的行为（例如，了解承包商是否与官员有一定关系），检查官员披露的财务信息，同时更好地核实登记册中的信息是否准确和及时。

有些国家（包括英国和丹麦）正在率先建立公共受益所有权登记册。其他很多国家也致力于建立这样的登记册。在处理有关隐私的关切时，要想将透明度和公开数据放在首位，就应充分考虑以下方面：提供充分的信息来识别受益所有者，而不是提供无价值的信息，同时要建立有效的方式，要求根据具体情况豁免公开信息，如有证据表明存在严重的暴力或恐吓的风险时。

## 对特定地区的责令

房地产的买卖活动可能是转移、洗白和投资非法所得的一种极其有效的方式。原因显而易见：在一次交易中洗白或投资大笔资金，同时通过使用法人途径来掩盖受益所有人的身份，这通常是可行的。这种风险未能逃过国家政府机构的目光，尤其是那些地产市场规模大、开放程度高、房价飞速上涨的国家。

为了应对这种风险，美国财政部使用了一种工具，即对特定地区责令。2016年初，财政部下属的金融犯罪执法网（简称FinCEN）发布了临时命令，要求“美国一些产权保险公司提供那些为纽约和佛罗里达部分地区的高端住宅项目支付‘全部现金’的公司背后的自然人”。这样做的目的是揭开那些借空壳公司和其他法人之名，用现金购买豪华地产项目背后的神秘面纱。当然，正如秘密可以掩盖非法行为人的罪行一样，秘密也可保护那些合法行为人的隐私。其中，有些受影响的房主可能是名流或者其他希望保持一定隐私的公众人物，但还有些房主可能是那些企图将自己的非法交易从执法活动中掩盖起来的罪犯。

在其他国家，FinCEN的这种解决方案可能由土地注册局实施，但需要将受益所有权信息提供给政府，而不是公众。这意味着，美国（和外国相关）主管部门可获得这种敏感数据，而潜在的追踪者、律师和抗议者却没有这种权利。2017年，FinCEN表明，根据其特定地区报告指令，超过30%的购买活动是由那些被怀疑参与可疑交易的人员开展



## 这二者之间的权衡取舍是可以得到管控的，也是应该被加以管控的，但不可将其作为对非法资金流不作为的借口。

的。同时，FinCEN 一直在修改这项指令，在不过分牺牲买方隐私的情况下，将命令的适用范围扩大到其他大都市区。

### 纳税记录

据英国税收正义联盟 2011 年的估算，逃税行为让政府每年损失的收入超过 3 万亿美元。由于税收收入减少，那些用于积极建设方面（例如，修建公路、学校和医院）的资源也随之减少，而政府也很难实现可持续的、包容性的增长。这就是为什么各国政府持续努力打击逃税犯罪，包括对纳税申报单进行审计以及与其他国家交换相关信息。

在加强税收合规方面，有一种很少使用的方法是公开纳税人的收入和申报单。事实上，至少从 1863 年开始，挪威就已经这样做了。150 年后，巴基斯坦也开始这样做，但程度上稍差一些。毫无疑问，这些一直被作为增强透明度、平等和问责的措施也被批评是侵犯了隐私，既让同事和邻居心生嫉妒，也让他们更想“打探别人的工资”。事实上，芬兰政府于 11 月 1 日公布了公民的收入和纳税情况，这一天也成为所谓的“全国嫉妒日”。

为了更好地应对有关隐私的问题，挪威要求民众登录一个专门跟踪他们搜索结果的系统。纳税人会发现哪些人浏览过自己的信息。该系统的用户每个月最多只能搜索 500 条记录。瑞典也开展了类似的管控。这些措施意在更好地保持透明度和隐私之间的平衡，目前已经取得了预期的结果。在管控措施实施后，有关纳税记录的一些毫无意义的要求似乎有所下滑。在某些情况下，为了更好地保护公众利益，有些能匿名搜索的媒体界人士持续发挥着重要的调查作用。

### 强大的武器

这些例子说明，在打击非法资金流的战役中，透明度是一个强大的武器。从一定程度上讲，这是因为透明度能使新闻记者、学者和其他人对大量的数据进行仔细审查，同时举报可能存在的违法活动。透明度也有利于增强民众对政府机构的信任并强化问责制，弱化民众对公共部门存在腐败问题的看法。然而，我们不应该，也不能对有关隐私的问题视而不见。如果无法妥善处理这个问题，那么会使强烈反对透明度倡议的声音一浪高过一浪。反对者包括那些一番好意的活动家，也包括那些愤世嫉俗的人士，他们可能以隐私为借口，掩盖可疑交易。

如何使透明度和隐私完美地统一起来，并没有通用的公式。然而，目前有一些国际标准和普通适用的做法来指导这项工作。政府相关主管部门必须有权使用完整的信息，努力降低公众获取信息的门槛，思考如何针对不同的利益相关方提出不同的信息获取资格，保护某些个人隐私，防止毫无价值的搜索或商业化的数据挖掘。

这二者之间的权衡取舍是可以得到管控的，也是应该被加以管控的，但不可将其作为对非法资金流不作为的借口。FD

杰伊·珀塞尔（JAY PURCELL）和伊凡娜·罗西（IVANA ROSSI）都是IMF法律部的金融部门专家。

### 参考文献：

Damgaard, Jannick, Thomas Elkjaer, and Niels Johannesen. 2018. "Piercing the Veil." *Finance & Development* 55 (2).