

出售 公民身份

必须管控存在金融诚信风险的
出售护照换取投资的计划

弗朗西斯卡·费尔南多、乔纳森·潘
波利娜和罗宾·赛克斯

新冠疫情暴发后，各国为减缓疫情传播纷纷选择关闭边境，对于具备经济实力的人来说，第二护照成了一种越来越受青睐的商品。出售护照的现象由来已久，有些国家多年来一直实施“黄金护照”计划，只是新冠疫情暴发后，第二护照重新引起了人们的关注。第二公民身份的标价有时会在短短 30 天内从 10 万美元飙升至 250 万美元。安提瓜、巴布达、塞浦路斯、格林纳达、约旦、马耳他、圣基茨和尼维斯以及瓦努阿图等国都有护照出售计划。

由于第二护照计划整体不透明，因此，很少有相关的护照交易数据。但提供第二护照服务的相关公司的数据显示，新冠疫情期间，第二护照的需求量在不断增加。在发达经济体内部，高净值人群的第二护照需求直线上升。有些国家甚至推出了优惠政策，进一步刺激了市场需求。

第二护照存在诸多便利，比如，持有第二护照的公民无须签证即可自由通行，可以躲避政治迫害、冲突或内乱。他们还可享受优惠的税收和财富管理待遇。一般而言，法治薄弱的独裁国家公民申请“黄金护照”的意愿最为强烈。

在疫苗问世前，新冠病毒可能会首先使医疗系统不堪重负，因此，发达民主国家的富人也在寻找出逃路线。对有些受疫情影响的国家而言，要在疫情消退后开展经济重建工作，出售护照是一条既能创收又能吸引投资的捷径。以往，出售护照可以产生大量的现金流，对国家经济和财政产生重大影响，例如，加勒比地区的第二护照计划就能为该地区创造收入(参见国际货币基金组织(IMF)第 20/8 号工作报告)。有些国家还会在发生自然灾害后，利用第二护照计划来充盈国库(例如，飓风“玛丽亚”袭击多米尼加后，黄金护照的相关收入就在一定程度上抵消了税收收入减少的影响)。

本质上，授予公民身份是主权国家政府的决定，但出售公民身份则可能会令国家面临严重风险。根据记录，腐败、洗钱、逃税及其他犯罪等滥用行为时有发生。若未能妥善管理这些风险，第二护照计划可能会损害国家声誉，影响经济和

金融稳定，并加剧不平等现象。

新公民身份会掩盖一种更严重的风险。犯罪分子和恐怖分子可能四处寻找安全港，以规避执法部门或引渡条例。他们可能利用第二身份隐藏真实身份，以购买金融产品，或者逃避制裁和监视名单。他们也可以借此隐藏银行账户，拒绝按国际税收规则进行纳税申报，或者，他们还可能向尚未同意进行税收情报交换的国家申请第二公民身份。

第二护照计划所存在的风险也可能会殃及其他国家。犯罪集团成员可能利用新护照在两国间自由通行，建立非法企业。欧盟委员会已对塞浦路斯和马耳他两个成员国提起了法律诉讼，理由是两国向与欧盟没有“真实联系”的人提供黄金护照；欧盟委员会表示，上述群体会威胁欧盟公民身份的完整性，因为所有欧盟成员国的公民都有权在其他 26 个成员国之间自由迁徙，并在这些国家定居和工作。

通过投资获得公民身份会导致腐败和寻租行为。如果政府没有适当的监督措施，那么公职人

什么是黄金护照？

“黄金护照”计划允许个人及其家属通过定向投资或出资购买新的公民身份。

投资和出资：包括直接货币出资，购买国债工具(例如，投资于政府股票、债券、证券)，投资于特定行业(例如房地产、建筑行业)，以及设立企业。符合标准的投资和出资额通常介于 10 万美元到 250 万美元(不含手续费)，并设有多种融资条款(例如，预付款、分期付款、银行贷款)。

行政管理：一般而言，政府机构负责黄金护照计划的监督工作，而宣传、辅助提交申请材料、尽职调查等工作可能委托给第三方。有些黄金护照计划设有法定申请指标，以限制申请数量。

申请流程：申请人在申请黄金护照时，通常需要接受一些背景调查(例如，犯罪背景调查、第三方审查)，但不同国家的要求有所不同。申请处理大约需要 30 天至一年多不等，多数国家都提供有出资要求更高的快速通道。

提供这些计划的国家可能声誉受损，且经济和金融稳定受到冲击。

员就有可能收受贿赂或通过收费中饱私囊。若特定行业与第二公民计划存在关联，则可能产生过度依赖，从而导致经济失衡。例如，有些国家会向购置高价房产的投资者提供公民身份。外资流入会推高当地的房价，催生房地产泡沫。

如果推出第二护照计划的国家不进行适当审查，他国政府就可能采取一些应对措施，比如加强对这些国家普通护照持有人的身份查验。某些情况下，这些国家还可能被列为高风险国家。例如，经济合作与发展组织公布了一份高风险计划清单，这些计划疑似允许护照持有人在海外隐匿应税财产。外资银行也可能对这些负面风险感知作出应对，使代理行关系承压。此举会对金融稳定产生深远影响。

对计划进行评估

为凸显黄金护照计划的风险，适当平衡风险和收益，避免对经济造成长期负面影响，IMF正与成员国共同研究政策建议。例如，在关于科摩罗、塞浦路斯、多米尼加、格林纳达、马耳他、圣基茨和尼维斯以及圣卢西亚的第四条磋商年度报告中，IMF建议各成员国注意当前及以往的黄金护照计划引发的金融诚信风险。更笼统来看，

- 各成员国应清晰认识此类风险。在启动或继续通过投资获得公民身份计划之前，有关部门应认真评估其成本和收益，包括自身管理金融诚信风险的能力。申请、监测和撤销流程是否完善？配套的法律互助、税收情报交换、反洗钱和反恐融资框架的效果如何？为应对相关环境变化，应持续进行风险评估。

- 当局应确保对申请人进行严格审查。负责黄金护照申请处理工作的政府机构或第三方应持续对申请人进行严格的背景调查，包括向申请人

本国当局核实申请人信息，查阅受制裁者和政治公众人物数据库。负责处理护照申请的代理人必须对其客户进行恰当的尽职调查，确定其财富和收入来源的合法性，并报告可疑活动。未经彻底审查，不得批准申请人的护照申请。参与申请处理工作的所有部门和代理人均应接受监督，确保遵守反洗钱和反恐融资要求。

- 当局应考虑加强计划的透明度和监督措施。其中一种办法是，对成功申请护照的人员进行公示。如果银行和其他企业需要对其客户进行尽职调查，名单公示也有助于它们开展调查。另一种方法是，确保签发的护照和其他公民文件上注明“黄金护照”。当局还应考虑定期进行公共审计，以确保该计划的收入用于原定用途。

- 各国可考虑构建区域性解决办法，创造公平的竞争环境。在推行“黄金护照”计划的国家之间采取协调一致的办法，有助于打击犯罪分子四处购买公民身份的行为，防止恶性竞争。制定有效的信息共享政策；将最佳做法标准化；加强授予（或撤销）公民身份流程的透明度等，都有助于强化保障机制。集中资源可以降低成本，并建立统一的区域性尽职调查、监测和执法做法。

黄金护照允许持有者享受一国公民的所有特权。是否授予公民身份的最终决定权属于每个国家。然而，鉴于公民身份属于一种贵重商品，轻率授予会给国家造成金融和声誉风险，因此，各国应积极捍卫公民身份及其附带利益，认真考虑向非本国公民授予第二护照的成本是否超过了收益。在一些国家，其收益可能超过成本。FD

弗朗西斯卡·费尔南多和乔纳森·潘波利娜现任IMF法律部法律顾问，罗宾·赛克斯现任IMF法律部高级顾问。