

# 全球 LEI 倡议:2020 年年终报告及十年行动评述

2021 年 1 月 25 日 FINREG alert 网站发布《全球 LEI 倡议:2020 年年终报告及十年行动评述》。文章主要介绍全球法人识别编码 (LEI) 进展基本情况、LEI 倡议回顾、未来挑战等内容。文章主要内容如下:

## 一、LEI 进展基本情况

全球法人识别编码基金会 (GLEIF) 自 2016 年 1 月起持续报告有关 LEI 的统计信息,根据 2021 年 1 月 8 日发布的最新数据,目前 LEI 注册的数量已达到 177.7 万。2020 年全年平均每月新发行 LEI 数量为 19364 个,平均每月失效 LEI 数量为 18778 个,失效率攀升导致失效的 LEI 数量已连续三个月超过新发行 LEI 数量。

监管强制曾一度被认为是全球采用 LEI 的最佳方案,但目前通过监管指令强制 LEI 在全球范围内采用的监管举措已停滞。个别政府在实施 LEI 方面监管进展缓慢,立法、政府官僚主义、建立共识、成本和隐私等方面问题都有涉及。此外,各国政府声明,当主张不适用一般公认会计原则 (GAAP) 或国际财务报告准则 (IFRS) 账户合并规则的某些条件时,赋予机构选择退出强制 LEI 的权利。由于认识到全球采用 LEI 的前景还很遥远,GLEIF 正在重新定义目标和战略,通过行业自愿努力加强监管举措,并将 2027 年实现发行 2000 万个 LEI 的目标作为优先事项。

## 二、LEI 倡议及行动回顾

（一）LEI 倡议发起。美国率先通过了通过《多德-弗兰克法案》（Dodd-Frank Act）通过立法形式采用标准的法人识别编码。该法案设立了金融研究办公室（OFR），并就标准编码及用于识别金融交易各方的参考数据的需求、利益和属性进行了咨询，所有可以进行金融交易的实体都有资格具备法人识别编码。

国际标准化组织（ISO）着手设计 LEI 编码，美国商品期货交易委员会（CFTC）是最早采用该编码的监管机构，并选择美国证券存管信托与结算公司（DTCC）在一个集中的数据库中分配和维护 LEI 编码及其参考数据，DTCC 指定全球银行间金融电信协会（SWIFT）生成 LEI 编码。这一机制和数据库是针对当时在 CFTC 监管的市场上进行交易的公司制定的，编码由 SWIFT 随机分配，每个编码的参考数据由 DTCC 从包含衍生市场参与者的多个商业数据库中填充。

随着 G20 启动全球 LEI 体系，这种集中式 LEI 编码生成的系统结构被摒弃，转而采用在多管辖区多运营节点执行的分布式分配系统。监管机构强制使用 LEI 收集多个受监管的金融市场和金融市场参与者的交易数据，为每个法人实体分配一个唯一的 LEI，用于报告每一项金融交易。LEI 被监管机构用于聚合金融交易，评估系统风险。

在 LEI 注册和验证方面，由注册人负责提供每个法人实体的所有权关系及名称、地址等信息，商业注册数据库用于验证注册人的数据。由于并不是所有的金融市场参与者（如独资经营者、

政府实体等)都必须在商业登记簿上登记,因而允许通过其他验证来源(如金融监管机构数据库、经审计的财务报表等)来验证实体信息。当没有外部来源可验证数据时,要求注册人提供原始文件。

在最近的一次磋商中,对长期悬而未决的政府实体注册 LEI 的问题进行了界定。常驻政府实体和国际组织将使用公认由政府分类协议,即国民账户体系(SNA)进行分类。取代 GAAP 或 IFRS 合并规则,这些政府实体将使用国际公共部门会计准则委员会的合并规则进行合并。

**(二) 技术解决方案。** LEI 数据存储存储在多个分布式物理数据库中,每个数据库由一个本地系统(LOU)监督和维护,截至目前共有 37 个由商业注册商、专利局、数据供应商、清算公司、证券托管机构、商业条码机构、软件公司、证券交易所和国家编号机构组成的本地系统。每个本地系统数据库通过每天三次下载连接到由 GLEIF 管理和维护的数据库。

**(三) LEI 基础设施扩展。** 在 LEI 本地系统基础上,创建注册代理,以便在 LEI 注册者和 LOU 中间建立接口,方便注册。目前共有 72 家注册代理,其中一半为与国际物品编码组织(GS1)条形码网络相同的商业条形码代理,另一半主要是软件和数据供应商。随着 GLEIF 最近引入验证代理角色,全球重要金融机构(GIFI)关系小组也被纳入 LEI 基础设施中,以辅助 LEI 体系验证客户身份并将其介绍给 LOU 以帮助企业获得 LEI。考虑到这些

金融机构也是全球系统重要性金融机构（G-SIFIs），因而增加要求其记录 LEI 基本信息、更新参考数据及完整的关系数据是合理的，这对监管者来说也非常重要，他们将从交易数据聚合中受益。

**（四）LEI 监管采用。**目前 LEI 发行的四个主要区域（欧盟、美国、印度和中国）的注册步伐各不相同。欧盟是采用 LEI 最多的地区，早在 FSB 全球 LEI 计划开展之前，欧盟就已认识到需要为法人实体提供一个唯一的识别码。在 LEI 体系建立后，欧盟完全采用 LEI 来聚合多个企业和主权实体的经济和金融数据。美国是 LEI 的最早使用者。CFTC 成为第一个强制要求更新 LEI 的监管机构，但目标仅限于 153 家衍生品市场的最大参与者。虽然美国国会在一项尚未实施的法案《金融透明度法案》中呼吁所有美国金融监管机构要求其报告实体在向每个机构的报告中提供标准的法人标识，但并没有强制规定使用 LEI。印度最近要求在集中支付系统中强制使用 LEI 进行大额交易，随着后续政策的不断推出，印度 LEI 注册量也将不断上升。中国最近公布了全面应用 LEI 的路线图，计划到 2022 年，LEI 持码机构数量达到 10 万个，大约是目前数量的三倍。

**（五）其他 LEI 倡议。**GLEIF 试图扩展 LEI，使其作为全球数字经济的重要组成部分。目前主要措施有两个，一是启动可数字验证的 LEI 计划，创建完全数字化的 LEI 服务，支持全球所有行业部门的交易对手之间进行即时和自动的身份验证。二是启动

全球 LEI 体系（GLEIS） 2.0 “零费用项目”，这是一项减费计划，计划到 2027 年将已注册 LEI 的数量从目前的近 180 万增加到 2000 万，并大幅降低费用。这一计划将在继续推动各监管辖区使用 LEI 的基础上，通过将验证代理扩展到大型金融机构以外的商业注册商、证书颁发机构和其他潜在的批量发行人这一措施，降低 LEI 发行成本。

**（六）需要解决的一些问题。**目前待解决的问题有两个：一是 LEI 数据所有权结构相关问题，虽然根据 GAAP 和 IFRS 规定的会计财务报告账户合并规则，为基于 LEI 的数据聚合建立协议，但金融机构基于风险管理目的的聚合数据存在差异。此外，所有权结构的验证也很困难，目前 LOU 只能验证大约一半的注册人报告的 LEI 母公司/最终母公司数据。识别风险和控制依赖关系的所有权结构仍然是未解决的问题，这对最初决定将 LEI 作为分析系统性风险工具这一目标作用发挥会产生影响。二是 LEI 参考数据更新问题，目前每年有三分之一的数据未及时更新，这对 LEI 数据的质量产生一定影响。虽然最近一次磋商呼吁将不活跃但仍有效运作的 LEI 确定为有限的解决方案，但在向监管机构报告金融交易以及维持公开金融交易中，未更新的 LEI 被视为合法（有效）会引起人们对 LEI 数据准确性的担忧。

### 三、未来挑战

GLEIF 除推迟实现为项目承诺的成本节约和风险收益外，后续几十年内所需的资源都是未知的。目前，GLEIF 面临的挑战有：

一是 GLEIF 必须说服行业成员和监管机构继续在全球范围内全面采用 LEI，尽管大幅降低成本和进行系统风险分析的能力这一目标还很遥远。但有一个替代方案可以更快地实现收益，即在 GLEIF 和监管委员会（ROC）的大力推动下，鼓励监管机构通过资本削减激励措施，激励行业成员更充分地参与 LEI 倡议，与此同时，可适当配合一些威胁性罚款的消极激励措施。二是 GLEIF 应鼓励审计师成为注册代理和/或验证代理，他们拥有最丰富的专业知识来验证 LEI 参考数据，作为审计职能的一部分，对法人实体之间的风险和控制关系作出判断，这是验证 LEI 关系数据的关键活动。三是应鼓励系统重要性金融机构（SIFI）在承担验证代理角色同时，通过渐进的资本削减，注册其所有法人实体和完整的股权结构。这些机构在监管中拥有独特的地位，也是实施巴塞尔银行监管委员会制定的全球有效风险数据汇总和风险报告框架原则（BCBS 239）的关键，但根据 2020 年 4 月的 BCBS 239 原则执行情况最新进展报告，没有一家 SIFI 银行完全符合 BCBS 239 原则。数据聚合仍是有效风险分析的关键，LEI 及其分层母公司关系结构是此类聚合的重要支柱。这种首先与 G-SIFI 进行金融交易聚合的方法，将使 LEI 计划在短期内取得成效，从而达到分析市场中关键部分系统性风险的最初目标。

原文链接：

<http://www.finregalert.com/the-global-lei-initiative-2020-year-end-report-and-commentary-on-the-decade-long-effort/>