

沃尔夫斯堡声明

采用以风险为基础的审查方法管理清洗黑钱风险指引

序言

金融机构一直面对客户透过他们进行清洗黑钱活动造成的困扰，要有效地克服这方面的挑战，必须了解与客户及交易相关的潜在清洗黑钱风险并加以处理。因此，沃尔夫斯堡组织¹制定本指引，以协助各机构管理清洗黑钱的风险，并进一步实现沃尔夫斯堡组织致力于防止成员机构被利用作犯罪用途的目标。

众所周知，清洗黑钱分子千方百计地采取多重步骤，使其交易与合法交易难以区分。因此，尽管一家机构已在其防止清洗黑钱计划中制定及实施合理设计之以风险为基础的审查方法，也难以（有时甚至不可能）区分合法与不法的交易。

为评估清洗黑钱的风险，金融机构与客户建立业务关系时需要进行适当的尽职审查，并在维持该段业务关系期间持续进行尽职审查及监察交易。合理设计之以风险为基础的审查方法可提供一个架构，藉以识别与客户及交易相关的潜在清洗黑钱风险程度，让机构将注意力集中在清洗黑钱风险最高的客户及交易上。

沃尔夫斯堡组织相信，本指引有助各机构判断客户的业务，从而更有效地管理风险。目前各国政府或机构仍未就规范以风险为基础的审查方法的性质及范围，达成一致同意及接纳的方法。为此，本指引提出一些有助各机构制定及实施合理设计之以风险为基础的审查方法的相关考虑因素。以风险为基础的审查流程的具体详情，应基于机构本身的业务营运来决定。本指引旨在协助机构有效地管理潜在的清洗黑钱风险，而非阻止潜在客户与机构进行交易。

1. 合理设计之以风险为基础的审查方法的依据

合理设计之以风险为基础的审查方法是机构用以识别潜在清洗黑钱风险的度量准则之一。机构在识别客户及交易的清洗黑钱风险后，便可确定并实施相称的措施及控制方法，以减低此等风险。某些客户的风险只会于客户开始使用账户进行交易后才显现，所以监察客户交易是以风险为基础的审查方法的基本环节。

清洗黑钱风险可按照不同类别衡量，而这些类别则可按风险变数予以修改。最普遍采用的风险准则有以下各项：

- 国家风险；

¹ 沃尔夫斯堡组织包括下列主要跨国金融机构：荷兰银行、西班牙国家银行（Banco Santander）、三菱东京 UFJ 银行、巴克莱银行、花旗集团、瑞信集团、德意志银行、高盛、汇丰、摩根大通、法国兴业银行及瑞士银行。

此外，爱尔兰联合银行集团（Allied Irish Banks）、星展银行、劳埃德 TSB 集团、瑞典 SEB 银行及渣打银行亦参与制定本指引。

- 客户风险；及
- 服务风险

以上各类别可按下文所述的风险变数予以修改。

机构于全面评估潜在清洗黑钱的风险时，给予此等风险类别(个别或合并)的比重由机构自行决定。应用于此等风险类别的方法显然不只一种，其目的是提供策略，以管理与潜在高风险客户相关的潜在清洗黑钱风险。

金融机构应记录其风险评估方法，并定期予以检查。

2. 是否适用于现有客户

金融机构可考虑是否应对现有客户进行风险评估。如金融机构对某些客户的现有风险监控措施感到满意，则毋须进行额外风险评估。金融机构就此作出的任何决定，应考虑到从监察交易显示或从其他方面得知某些客户、交易或业务部门对机构的业务或活动构成的整体风险角度来看，或应对该客户重新进行风险评估。

3. 风险变数

在决定某客户对机构所构成的风险时，将会涉及若干程度的判断。因此，机构采用以风险为基础的审查方法，亦要考虑到相关客户或交易的额外风险变数。此等变数可能增加或减少该客户或交易被视为构成的风险，此等变数包括以下各项：

- 客户存入的资产水平或交易额。举例而言，若所存入的资产或交易金额比类似背景客户的水平高出很多，并超出机构对此等客户的合理预期水平，即表示原本不视为较高风险的客户实应视为风险较高的客户处理。相反地，似乎属于较高风险的客户只涉及低资产水平或低价值交易，即表示金融机构可根据全面以风险为基础的审查方法，决定视该等客户为较低风险的客户处理。
- 客户受到的监管或其他监督或管治制度的水平。举例而言，客户如为金融机构，而其受监管的司法管辖区被公认为已制定足够的防止清洗黑钱准则(或其所属的集团实施一套集团准则，致使客户的母公司在防止清洗黑钱方面受到足够的监管及监督，而客户的母公司亦对客户行使适当的监督)，则从清洗黑钱的观点来看，其构成的风险低于在防止清洗黑钱方面不受监管或仅受最低水平监管的客户。此外，公司及其全资附属公司的股份，如由公众持有及在认可交易所买卖，则构成的清洗黑钱风险极低。虽然区分合法及不合法交易的难度显著提高，此等公司通常来自具备足够及获认可监管系统的司法管辖区，从其经营的业务类型及须遵守较广泛的管治制度来看，所构成的风险一般较低。此外，需要对此等公司进行的每宗交易加以具体了解的程度，亦因公司性质(其股份由公众持有及在有足够监控的司法管辖区买卖)而得以减低。再者，机构对此等公司开立账户之时进行的尽职审

查及在维持业务关系期间进行的交易监察，亦毋须特别严谨。

- 业务关系是否稳定或维持关系时间的长短。维持长久的业务关系，并经常与客户联系，则出现清洗黑钱风险的机会亦较低。
- 机构对本身经营业务所在地的司法管辖区的熟识程度，包括对当地法律、法规及条例，以至监管架构及范围的了解。一家机构对前述范畴越是熟识，越有助提升该机构评估客户的能力。
- 客户在缺乏充分的商业或其他理由的情况下，使用中介公司或其他架构，或是不必要地令架构复杂化，或令其对金融机构而言缺乏透明度。除非了解造成前述情况的原因，并使公司架构对该机构而言具有足够透明度，否则该等公司或架构会有较高风险。

4. 对较高风险情况采取的措施及控制方法

如金融机构运用风险评估程序确定客户的清洗黑钱风险为较高，则应设计及实施适当的措施及控制方法，以减低潜在风险。采取该等措施及控制方法可能需要投入资源及时间，以识别并取得适当的客户风险资料。此等措施及控制方法如下（可包括一项或以上）：

- 对机构内各业务部门的较高风险情况提高警觉；
- 提高「认识你的客户」的水平或加强尽职审查；
- 提高新开户口或新业务关系的审批权限；
- 加强监察各项交易；及
- 提高持续监控水平及加强对业务关系的检查。

相同的措施及控制方法通常可用于处理多于一项经识别的风险标准，因此机构毋须针对本指引载列的每项风险标准，逐一设立特定的控制方法。

沃尔夫斯堡组织的指引及原则，就机构对较高风险客户实施的更有效措施及控制手段，提供更详尽的指引²。

² 请于www.wolfsberg-principles.com/standards参阅沃尔夫斯堡已发表的文件。

5. 国家风险

了解国家风险以及其他风险因素，对于识别潜在清洗黑钱风险甚为有用。目前各国政府或机构仍未制定一套统一的标准，用以界定某一国家的清洗黑钱风险是否较高。决定一个国家是否构成较高风险的因素包括以下各项：

- 诸如联合国等组织对其实施制裁、禁运或类似措施的国家。在某些情况下，联合国等组织对有关国家实施的制裁或类似措施未必获得广泛认同，但机构可视乎实施制裁或类似措施的组织的地位及该等措施的性质，考虑对该等国家的信任程度。
- 被打击清洗黑钱财务行动特别组织（FATF）识别为在打击清洗黑钱方面采取不合作态度的国家，或是按可靠资料来源被识别为欠缺适当清洗黑钱法律及法规的国家。
- 按可靠资料来源³被识别为向恐怖主义活动提供资金或支持恐怖主义活动的国家(而如下文所述，透过以风险为基础的审查方法来鉴别存于金融机构中的恐怖主义活动资金是不可行的，适当的方法是以支持恐怖主义活动的国家作为决定国家或地域风险的评估因素)。
- 按可靠资料来源被识别为贪污或其他犯罪活动程度严重的国家。⁴

6. 客户风险

界定客户带来的潜在清洗黑钱风险，对全面评估有关风险可提供重要的资料。每间机构需要按其本身的准则，评估客户是否构成较高的清洗黑钱风险，以及减低风险因素是否导致从事该等活动的客户不会确定为较高的清洗黑钱风险。在作出这方面的判断时，上文所述的风险变数将起重要作用。对于哪些客户会构成较高风险现时并无一致的见解，但具有下述特点的客户已被识别为有较高潜在清洗黑钱风险：

- 军备制造商、交易商及中介人。
- 涉及大量现金(及等同现金)的业务，包括：
 - 货币服务业(汇款行、兑换行、墨西哥的汇兑处、法国的外币兑换局、转账代理机构及钞票交易商)；
 - 赌场、博彩及其他赌博相关活动；或

³ [可靠资料来源] 指由公认为声誉昭著的知名组织提供的资料，而该等资料可从公开及广泛的途径获得。此等资料来源包括（但不限于）超级跨国或国际组织，例如世界银行、国际货币基金组织、经济合作及发展组织（[经合组织]）及埃格蒙特金融情报组织(Egmont Group of Financial Intelligence Units)，以及相关国家政府机构及非官方组织。

⁴ 如透明国际(Transparency International)。

- 虽然业务一般不涉及大量现金，但有若干交易会产生大量现金。
- 不受监管的慈善组织及其他不受监管的非营利组织(特别是「跨境营运」的组织)。
- 高价值或贵重货品交易商(例如珠宝、宝石及贵金属交易商、艺术品及古董交易商及拍卖行、房产代理及房地产经纪)。
- 会计师、律师或其他专业人士为客户开立而不会向金融机构披露相关客户身份的「保管人」帐户。如金融机构在「认识你的客户」及防止清洗黑钱事宜上过份依赖该等保管人，则由该等保管人代客户开立的帐户亦存在较高风险。
- 在业务关系中使用或涉及中介人。然而，当涉及中介人的业务关系受到足够的防止清洗黑钱法规监管，而且在遵守监管法规上受到监督，又或是在其他方面采用足够的防止清洗黑钱程序，则一般可减低清洗黑钱风险。⁵
- 属于政治人物的客户⁶。

7. 服务风险

在进行全面风险评估时，亦应考虑金融机构提供的服务是否会构成潜在清洗黑钱风险。在全面确定清洗黑钱的风险时不应忽略清洗黑钱风险较高的服务。机构须加倍留意那些并无说明是由其提供的新增或创新服务，但其服务却被利用来交付这些产品。在确定服务是否存在清洗黑钱风险时，应考虑以下因素：

- 被监管机构、官方机构或其他可靠资料来源识别为潜在清洗黑钱高风险的服务，包括，举例而言：
 - 国际代理银行服务；及
 - 国际私人银行服务。
- 涉及买卖及交付钞票与贵金属的服务。

为免生疑，金融机构不应提供让客户蓄意隐藏身分以防被认出及侦查的服务。

8. 培训及教育

⁵ 有关中介人的讨论，包括构成较高及减低清洗黑钱风险的情况，请参阅沃尔夫斯堡组织所刊发有关中介人的常见问题，而在特定情况下，同时参阅互惠基金及其他汇集投资工具指引，以及投资及商业银行服务常见问题（全部资料载于 <http://www.wolfsberg-principles.com> 网址）。

⁶ 请于<http://www.wolfsberg-principles.com/faq.html>网址参阅沃尔夫斯堡有关政治人物的常见问题。

为金融机构内所有相关雇员提供培训及教育，对于成功实施任何以风险为基础的审查方法来管理潜在清洗黑钱风险起到关键作用。所有相关雇员都必须知悉及明了其营运范围内的法律及监管环境，包括相关预防清洗黑钱的条文，以及金融机构本身实施以风险为基础的审查方法的措施。

9. 以风险为基础的审查方法及恐怖主义活动融资

本指引并无具体提出一种以风险为基础的审查方法，用以识别与恐怖主义活动融资有关的潜在风险，因为沃尔夫斯堡组织相信，当尝试在金融机构内鉴别哪些是恐怖主义活动资金时，这种方法效用不大。沃尔夫斯堡组织曾发出声明⁷，金融机构难以区分恐怖主义活动的资金及其他资金，而用于支持恐怖主义活动的资金未必一定来自犯罪活动。因此，对客户及交易进行以风险为基础的评估，在识别资金是否用于支持恐怖主义活动方面一般并无效用。然而，如有一些或部分恐怖主义活动资金来自清洗黑钱，则可采用以风险为基础的审查方法，让金融机构识别清洗黑钱活动并向政府当局举报，有助打击恐怖主义活动的融资。沃尔夫斯堡组织并相信，由政府识别与恐怖主义活动有关连的人士，并适时向金融机构提供有关资料，是协助金融机构鉴别哪些是用于支持恐怖主义活动资金的最有效方法。

10. 总结

金融机构不应该仅因客户的潜在清洗黑钱风险较高而不与该客户进行交易，制定本指引是为协助机构识别不同情况下可能需要实施的额外措施及控制方法。即使已采用合理设计之以风险为基础的审查方法，金融机构亦可能在不知情的情况下牵涉入清洗黑钱活动。这种情况不会使以风险为基础的审查方法变成无效，已实施此方法的机构亦不应受无理批评。

以风险为基础的审查方法对于打击清洗黑钱活动极具效用及效率。此方法鼓励机构就活动是否可能涉及清洗黑钱来决定进行打击工作及活动的先后次序，并按经验及严重程度通过对风险的评估制定合适的打击措施。

⁷ 请于<http://www.wolfsberg-principles.com/standards>网址参阅沃尔夫斯堡有关压制恐怖主义活动融资的声明。