

# 沃爾夫斯堡的反貪腐聲明

沃爾夫斯堡組織<sup>1</sup>聯同透明國際(Transparency International)及巴塞爾公司管治研究院(Basel Institute on Governance)作出以下聲明，更清楚闡述沃爾夫斯堡組織和金融機構在支持國際合作打擊貪腐事宜上所擔當的角色，並提出金融機構可考慮的一些措施，避免在本身的運作中出現貪腐，以及保護本身的業務運作免被用作進行貪腐活動。

鑒於種種發展，包括《聯合國反腐敗公約》於2005年12月9日生效，而該公約是附加於現時有關打擊貪腐的跨國性和國家法律的重要條約<sup>2</sup>，沃爾夫斯堡組織決定在此時作出反貪腐聲明。《聯合國反腐敗公約》的序言明確闡述貪腐破壞法治、民主體制與人類的自由、威脅國家的穩定與發展，以及損害自由貿易與公平競爭。此外，貪腐也會降低投資和融資水平及其效用，尤其是在經濟環境較差的社會。

## 1. 序言

雖然沒有單一定義可以詳盡說明甚麼是貪腐，但貪腐行為通常涉及濫用公職或利用公職權力來謀取私利，通過提供或許諾給予任何貴重物品(不論直接或間接)予任何公職人員或政治候選人、政黨或政黨人員，以獲得、保留或得以經營業務或者在經營過程中取得任何其他不正當利益。相反，貪腐亦可能是要求任何人士給予或接受任何人士的貴重物品，作為(不論直接或間接)給予業務交易或其他不正當利益的條件。貪腐通常與有組織犯罪、清洗黑錢活動相連，有時甚至與資助恐怖活動有關。

打擊貪腐必須以全面、多方合作的方式由各國和本國政府部門和執法機關領導進行，並需要民間團體和工商界協助。沃爾夫斯堡組織各成員全力參與打擊貪腐，反對一切貪腐行為，並承諾遵守各項打擊貪腐的法律。沃爾夫斯堡組織各成員之間將會合力打擊貪腐，力求配合對有關金融機構具有司法管轄權的政府，以及該金融機構認為適當的其他公營和私營機構、組織和民間團體所進行的打擊貪腐工作。

沃爾夫斯堡組織各成員均了解到，可能會有人利用其機構支付賄款或清洗黑錢，故認為有需要採取切實可行的措施以免機構被濫用。各成員一旦發現客戶的財務運作出現可能與貪腐有關的可疑活動，均負有法律責任根據適用法律加以舉報。但在大多數情況下，亦由於未能掌握進一步的資料，他們可能無法偵測客戶的交易是否具體涉及貪腐或與貪腐有關。

---

<sup>1</sup> 沃爾夫斯堡組織包括下列主要國際性銀行：荷蘭銀行、西班牙國家銀行(Banco Santander)、三菱東京UFJ銀行、栢克萊銀行、花旗銀行、瑞信集團、德意志銀行、高盛、滙豐、摩根大通、法國興業銀行及瑞士銀行。此聲明乃聯同透明國際(Transparency International)及巴塞爾管理學院(Basel Institute on Governance)的Mark Pieth教授一起作出。

<sup>2</sup> 其中包括經濟合作與發展組織於1997年通過的《禁止在國際商業交易中賄賂外國公職人員公約》、在1999年1月27日於斯特拉斯堡簽署的《反腐敗刑法公約》(《歐洲條約集》第173號)、《Convention on the Protection of the Financial Interest of the EU》(EG Nr. C316/48 1995年11月27日及C221/11 1997年7月19日)，以及1996年通過的《美洲反腐敗公約》。

## 2. 範圍

本聲明從以下各方面探討公營部門貪腐的問題：

- 第一，本聲明討論金融機構本身可考慮在內部實施的預防貪腐措施，以確保其僱員廉潔守正；
- 第二，本聲明概列利用金融機構進行貪腐活動的情況，以及金融機構為盡量減少涉及貪腐活動而可能考慮實施的一些措施；以及
- 第三，本聲明強調多方合作打擊貪腐的重要性，包括由政府和其他實體合作打擊貪腐。本聲明最後一節詳列打擊屬財務性質貪腐行為的合作方式，以供進一步考慮，目的是促使有關各方在打擊貪腐工作上加強溝通。

本聲明的附件說明與貪腐活動有關的各種風險，以及金融機構為求減少被利用進行貪腐活動的機會而可以實行的措施。

## 3. 金融機構的內部措施

本節探討金融機構可考慮採取的內部措施，以預防其僱員和主管人員涉及貪腐活動。

貪腐往往在公營部門<sup>3</sup>發生，包括公共工程部門、政黨、警方、稅務及發牌機關、以及一些行業包括國防、房地產、建造、石油與天然氣，以及金屬與採礦業。該等公營部門實體和行業已實施或應該實施打擊貪腐的適當政策、程序和管制措施<sup>4</sup>。沃爾夫斯堡組織建議金融機構考慮採取適當措施，規定僱員和主管人員均須廉潔守正。

金融機構至少應禁止其僱員和主管人員在代表僱主直接或間接進行業務交易時涉及貪腐。有關適當措施可根據每家金融機構的業務規模、性質、風險等因素予以制定。尤其可就以下範圍作出規定：

- 給予和接受饋贈，以及控制差旅和應酬費用；
- 政治和慈善捐獻；

---

<sup>3</sup> 見《Transparency International Global Corruption Barometer》，年刊。

<sup>4</sup> 近期私營機構通過採用《Anti Corruption Codes of Conduct》而實行的打擊貪腐計劃包括源於《TI Business Principles for Countering Bribery》的《WEF Partnering Against Corruption Initiative ‘PACI Principles’》（見[www.transparency.org/content/download/5102/29957/file/business\\_principles.de.pdf](http://www.transparency.org/content/download/5102/29957/file/business_principles.de.pdf)）。PACI Principles（見[www.weforum.org/site/paci](http://www.weforum.org/site/paci)）已被全球超過110家公司採用，該等公司來自能源、工程與建造、以及金屬與採礦業。私營和公營機構合作打擊賄賂的其他計劃包括《Extractive Industries Transparency Initiative》（見<http://www.eitransparency.org>）、《Publish What You Pay Coalition》（見<http://www.publishwhatyoupay.org>）及八國集團的《Action Plan on Fighting Corruption and Improving Transparency》（見[http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003\\_g8\\_summit/summit\\_documents/](http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/)）等等。註：本附註提及的計劃僅作舉例用途，而在本文內提及這些計劃並不代表沃爾夫斯堡組織以任何形式表示同意其內容。

- 通融費的處理；以及
- 代表金融機構委託使用中介人及／或代理人。

#### 4. 不當使用金融體系進行貪腐活動

金融機構可能被利用進行貪腐活動。例如：

- 客戶調動或收取款項以支付賄款；
- 受賄人將來自非法行賄的款項存入金融體系；
- 將挪用的國家資產存入金融體系；或
- 上述任何活動的交易結算。

在大多數情況下，如未能掌握進一步資料，金融機構不可能分辨出涉及貪腐的賬戶和交易，與合法和健全的商業賬戶和交易之間有何不同。尤其(但不限於)當有關交易涉及多家業務複雜的公司。因此，金融機構的有關客戶或該客戶的代表必須承擔基本責任，確保存入金融體系內的資金並非為非法用途而收集或用於非法用途，包括賄賂。由於金融機構很少會徹底審核客戶的財務活動，故更有必要作出如此規定。

交易所涉及的款項如與貪腐有關，該交易的模式通常跟與其他罪行相連的清洗黑錢活動相同，故如要打擊貪腐，必須嚴格遵循現行的打擊清洗黑錢政策、程序和管制措施，這對打擊貪腐尤其重要。因此，我們現有文件所載的準則與指引均關乎如何釐定和管理控制與貪腐有關的清洗黑錢風險<sup>5</sup>。

#### 5. 以風險為基礎的審查方法

在應用適當的清洗黑錢政策、程序和管制措施前，金融機構必須訂定有關準則，用作評估在其各項業務和經營地區中潛在的清洗黑錢風險。沃爾夫斯堡組織已在《沃爾夫斯堡有關採用以風險為基礎的審查方法指引》中較全面地闡述風險準則及風險可變因素，該指引亦在評估與貪腐有關的清洗黑錢風險之時有參考作用。本聲明的附件提及金融機構如何將其一般風險評估方法及其打擊清洗黑錢措施應用於與貪腐有關的清洗黑錢活動，有關方法以下列準則為基礎：

- 服務風險
- 國家風險
- 客戶風險
- 行業風險

---

<sup>5</sup> 見<http://www.wolfsberg-principles.com>

- 交易風險指標（「警示」）

若確定有風險因素，金融機構應作出評估以決定應否特別留意有關客戶的交易。如有需要，應對有關客戶及/或其財務運作進行深入的盡職審查、交易監察、規定有關交易必須經高級管理層批准，以及檢討疏忽。

## 6. 舉報可疑活動

金融機構如基於種種情況懷疑有貪腐活動，應作出進一步盡職審查，又或應採取進一步措施，包括在適當情況下，舉報可疑的活動。

## 7. 多方合作的方式

《聯合國反腐敗公約》訂明各締約國應相互合作，以預防和根除貪腐。該公約亦訂明應當有公營部門以外的個人和團體，包括民間團體、非政府組織和社區組織的參與和支持，這方面的工作才能發揮功效。私營公司及其相關行業組織、各總商會及其他行業組織在這方面亦擔當重要角色，他們應將有關情況通知金融機構，以預防行業或個別商號進行貪腐活動。

沃爾夫斯堡組織支持由公營部門帶領進行的多方合作方式，通過以下各重要方面的配合，加強溝通和合作，有助進一步預防和阻止影響金融業的行賄及其他貪腐活動，尤其是：

- 政府及其代理機構：出口信貸、發展援助、借貸及貿易部門，以便該等政府及代理機關可進行協調的盡職審查和監察工作，以及可就款項轉移及信貸事宜訂定適當的審計程序。
- 政府及國際團體：以便各政府之間訂定更加協調和諧的方法，追討及歸還由金融機構持有並確定為與貪腐活動有關的資產。
- 執法部門及金融情報單位：應識別清洗黑錢者在行賄和其他貪腐活動方面所使用的新技巧，通知金融業，並制定適當的反擊措施。
- 監管及監督機構：就如何界定和識別「政治人物」，以及就開始和日後如何與此類客戶維持關係，訂定相應的政策和程序。
- 民間團體及非政府機構：應識別行賄和受賄行為的趨勢、模式和手段，從而更清楚知道賄賂和其他貪腐活動的原因和影響，以預防金融機構被用作進行犯罪活動，並有助制定相關準則和管制措施。

沃爾夫斯堡組織相信這方面的建設性溝通，將有助該等機關和機構加深對貪腐的認識和提高他們處理貪腐活動的能力，以便掌握賄賂和貪腐活動的趨勢、模式、清洗黑錢的技巧和手段；同時，公私營機構之間相互合作打擊貪腐，亦有助金融機構預防及／或偵測和披露貪腐事件，打擊貪腐。

## 附件–指引

本附件僅提供指引，其內容來自現有的沃爾夫斯堡文件，尤其是《沃爾夫斯堡防止清洗黑錢原則之私人銀行業全球防止清洗黑錢指引》、《沃爾夫斯堡防止代理銀行清洗黑錢原則》及有關代理銀行的常見問答，以及應與本附件相關各節一併理解的《沃爾夫斯堡有關採用以風險為基礎的審查方法指引》。

一如上文所述，賄賂往往在公營部門及一些行業發生。金融機構雖然本身很少與賄賂有直接關係，但亦可能會被行賄和受賄者利用來進行貪腐活動，包括清洗賄款。本附件的指引闡述上文第4節，指出由於客戶通過金融機構進行金融活動，金融機構可能因此面臨一些風險，並在下文列出金融機構可以對抗該等風險的一些措施。

### 1. 服務風險

行賄和受賄活動可通過金融機構提供的各項服務進行。但金融機構在考慮和評估承受這方面的風險時，應知道一些服務可能較易被濫用作進行貪腐活動。下文提及有關風險及有助減輕風險的措施，連同(在適當地方)任何特別有關的警示<sup>6</sup>：–

#### 1.1 私人銀行服務

**風險**–基於種種原因，私人銀行服務尤其是國際私人銀行服務容易被利用作進行貪腐活動。當中原因包括客戶均為高資產值人士、銀行提供的服務屬離岸性質，以及所提供的產品和服務類別(例如資產保障及投資工具如信託、基金會、個人投資公司、跨境電匯等)。受賄者尤其會使用國際私人銀行服務。

**減輕風險的措施**–其中減輕風險的重要措施是訂定代客戶／實益擁有人收款的程序，必須先核實該客戶／實益擁有人的身分及作出盡職審查，包括確定財富來源及所存入資金的來源，才可以代客戶／實益擁有人收取款項。同時，亦應考慮各項風險指標，例如資金來自被鑑定為貪腐活動風險較高的國家、客戶是否屬於政治人物、客戶是否涉及較高風險的行業(例如軍火買賣或者是軍火買賣或其他行業的代理人或中介人)等等。遵循《沃爾夫斯堡防止清洗黑錢原則之私人銀行業全球防止清洗黑錢指引》應能有效管理這方面的風險。

**警示**–私人銀行客戶的賬戶有大量現金或電匯款項提存，而所涉活動並非合理的或預期的活動。尤其是在較短期間內有重大活動及／或不當使用企業工具以隱藏擁有人的身分及／或涉及貪腐風險較大的行業及／或國家，則應提高警覺。

---

<sup>6</sup> 在大多數情況下，金融機構不一定能知道某項交易涉及貪腐活動，但在監察打擊清洗黑錢交易的過程中或者會發現「警示」情況，金融機構應採取措施處理該等「警示」。在未作進一步調查前，不應貿然將本附件內提及的「警示」交易類別或模式列為可疑。在識別該等交易類別或模式後，可能會知道進行該項活動的合理理由。本附件提及的「警示」並非一份詳盡的清單，亦並非強制金融機構必須採用的一套規則。每家金融機構應根據本身的情況，決定本身應如何訂定其監察措施。

## 1.2 項目融資／出口信貸

**風險**—向金融機構的客戶提供融資及／或涉及與大型項目融資計劃有關的交易，例如支持公營部門的基建／建造項目或開採天然資源，均較易出現行賄情況，因為這類性質的項目除了規模龐大和繁複外，還涉及許多個參與方，包括政府出口信貸機關、私營公司及銀行。金融機構的責任通常只限於直接參與例如與借款人、記錄出口商或保薦人等的財務諮詢、安排或融資程序，然後只是向直接客戶或代表直接客戶支付款項。

**減輕風險的措施**—若政府、國際機構或多邊貸款機構參與貸款、捐款或其他安排或者通過出口信貸促進貿易，這些安排可能亦有金融機構參與。在這些情況下，金融機構可合理地預期該等政府或機構會對參與的各方進行適當評估(盡職審查)，並會採取其他適當措施，以確保資金不會被用作賄款。儘管如此，金融機構本身亦應對其客戶進行適當的盡職審查。

金融機構的客戶如直接參與項目融資或相關活動，金融機構考慮的因素應包括國家、行業和政治風險(見下文第2及3節)，以及對客戶進行盡職審查或深入的盡職審查。例如，如果知道的話，可考慮客戶過去因貪腐而被定罪或被施加其他制裁的紀錄。惟對直接客戶以外的分包商、供應商、代理人、顧問或其他中介人進行盡職審查，並不合理。但是，金融機構如發覺某項交易有很不尋常的情況，應設法澄清該事，以消除對該交易的疑慮。

## 1.3 零售銀行服務

**風險**—零售銀行提供多元化的產品和服務，客戶眾多。這項因素加上通過零售銀行進行的各項交易所屬的性質和規模，實際上不大可能確定個別交易是否與貪腐活動有關，尤其當涉及的貪腐款額不大，除非該等交易有很不尋常的情況，並且在偵測清洗黑錢活動的監察過程中被發覺。

**減輕風險的措施**—一般而言，零售銀行所應用的防止清洗黑錢政策和程序應採取以風險為基礎的審查方法。

## 2. 國家風險

被可靠資料來源鑑定為貪腐情況嚴重的國家，詳情見《沃爾夫斯堡有關採用以風險為基礎的審查方法指引》。

## 3. 客戶風險

客戶如在盡職審查或深入盡職審查(初步及持續)中被鑑定為有貪腐風險，這可能表示該客戶的潛在貪腐風險較高。該等盡職審查或深入盡職審查可包括從可靠資料來源搜尋有否關於該客戶的已公開負面資料，從而得知該客戶的活動曾否涉及貪腐，或者該客戶曾否因此被政府當局及／或執法機

關檢控或起訴。下文提及有關風險及有助減輕風險的措施，連同任何特別相關的警示。例如：

**3.1 政治人物**–政治人物的潛在風險較高，因為他們可能利用本身的職權，對私營機構的營運決策施加不當影響，或者有權使用國家賬戶和資金。<sup>7</sup>

**警示**–客戶如被列為政治人物，其賬戶有大量現金或有電匯款項提存，而所涉活動並非合理或預期的活動。尤其是在較短期間內有重大活動及／或不當使用企業或其他工具以隱藏擁有人的身分，則應提高警覺。

**3.2 中介人／代理人**–在一些行業中，公司使用中介人或代理人服務為公司在海外取得或保留業務。支付予代理人的佣金有時被用作公司向政府官員行賄的賄款。中介人及／或代理人通常是很難識別的。

**減輕風險的措施**–金融機構如能識別某私人銀行的準客戶或客戶是被鑑定為貪腐風險高的行業及／或行業的中介人及／或代理人，在一些情況下，例如有服務(私人銀行服務)、行業、國家及／或交易風險指標顯示如金融機構與該客戶交易，將需承擔較高風險，則金融機構可決定作出深入的盡職審查。在這些情況下，金融機構在衡量是否需要作出深入的盡職審調查時，可考慮以下一項或多項情況，例如該客戶是否：

- 有家庭成員在政府部門任職，尤其是該家庭成員是出任採購或決策職位，或者出任與中介人業務有往來並且是中介人業務目標的政府部門的高級官員；
- 經要求後仍未能(或可疑地不願意)披露擁有人、合夥人或負責人的身分；
- 利用空殼公司或控股公司或同等結構隱藏擁有人的身分而沒有提供可信的理由；
- 對本身出任中介人所代表的公司所屬的行業或國家只有很少或甚至完全沒有認識；
- 因出任中介人而預期可按既定金額的方式或者按在主合同總值中佔某百分比的方式獲得大筆佣金，但其負責的工作與該佣金額似乎並不相稱；
- 任職於一家聲譽不佳的公司，基於該公司曾被定罪或被政府採取行動，有關該公司向該客戶支付有關佣金一事存在可疑之處，或者該公司被指向政府機關支付不當款項。

**警示**–客戶如被銀行識別為代理人或中介人，其賬戶有大量現金或電匯款項提存，而所涉活動並非合理或預期的活動。尤其是在較短期間內有重大活

---

<sup>7</sup> 減輕風險的措施：當政治人物是私人銀行的客戶時，他們應受到較嚴格監察。見《沃爾夫斯堡防止清洗黑錢原則之私人銀行業全球防止清洗黑錢指引》及有關政治人物的常見問題，網址：<http://www.wolfsberg-principles.com/>。

動及／或不當使用企業工具以隱藏擁有人的身分及／或涉及貪腐風險較大的行業及／或國家，則應提高警覺。

**3.3 代理銀行的客戶**—代理銀行客戶的潛在風險較高，因為銀行本身基本上與該代理銀行的客戶沒有直接關係。因此銀行無法從日常交易中核實這些相關客戶的身分，亦無法了解銀行代這些客戶處理的業務和交易(例如電匯、結算支票)所屬的性質。<sup>8</sup>

**3.4 行業風險**—由於若干商界和行業歷來被鑑定為存在嚴重貪腐情況，因此金融機構應根據本身的準則，評估個別客戶的貪腐風險是否較高。

---

<sup>8</sup> 見《沃爾夫斯堡防止代理銀行清洗黑錢原則》及有關代理銀行的常見問答，網址：<http://www.wolfsberg-principles.com/>。