

沃尔夫斯伯格集团 - 证明有效性

本文建立在沃尔夫斯伯格集团专家组(以下简称专家组)先前工作的基础上,对金融机构如何在重点领域评估风险和展现其在反洗钱/反恐怖融资机制安排有效性等提出建议。

2019年12月,专家组发表了题为《Statement of Effectiveness有效性声明》的文章,阐述了专家组认定的有效反洗钱/反恐怖融资机制安排的关键要素(沃尔夫斯伯格因素)为:

1. 遵守反洗钱/反恐怖融资相关的法律和法规
2. 在特定优先领域向相关政府机构提供高度有用的信息
3. 建立一套以风险为本的合理控制措施,以缓释金融机构被用于协助非法活动的风险

2020年8月,专家组发表了题为《Developing an Effective AML/CTF Programme关于制定有效的反洗钱/反恐怖融资机制安排》的后续文章。在该文章中,为了使金融机构发展机制安排更加注重有效的成果,专家组概述了下列建议步骤:

1. 重点领域的风险评估
2. 实施/增强控制措施
3. 资源优先排序
4. 与执法部门合作
5. 展现反洗钱/反恐怖融资机制安排的有效性

在本篇文章中,专家组讨论了重点领域的风险评估和展现有效性,以及沃尔夫斯伯格因素如何成为开展这两项工作的有用框架。专家组认为,根据这些明确的成果表现来设计、评估和衡量反洗钱/反恐怖融资机制安排,不仅使金融机构能够更好地发现和阻止犯罪活动,也能够系统性提高其在打击洗钱及恐怖融资方面的有效性。

一、 重点领域的风险评估

反洗钱金融行动特别工作组(FATF)要求各国“识别、评估和理解其所面临的洗钱和恐怖融资风险。一旦正确理解这些风险,各国将能够有效实施反洗钱和反恐怖融资措施,从而缓释这些风险。”这种风险为本的方法是有效执行FATF各项标准的核心。专家组认为,有效的反洗钱/反恐怖融资机制的起点应当是了解各个国家或超国家组织在这些评估中界定的重点风险领域,以及该风险对金融机构的适用性。

然而，如今大多数金融机构没有将其反洗钱/反恐怖融资风险评估的重点放在政府界定的重点领域上。相反，金融机构更多的是为了响应监管预期，将反洗钱/反恐怖融资风险评估侧重于监管要求的技术性合规，而并非是对在发现和阻止犯罪活动方面的有效性评估，从而导致了全企业范围的风险评估过程非常漫长和复杂，且侧重于数据、文档和流程，而不是结果。

为了体现有效性，需要以不同的方式进行重点领域的风险评估。机构应侧重于各个国家或超国家组织已经明确界定的重点事项有关的威胁。与目前执行的全企业范围风险评估相比，这一过程应更灵活，教条性更低。如果没有明确界定的重点领域可以参照，金融机构可以利用本司法辖区内“国家风险评估”或同等文书中描述的优先事项，作为界定的重点领域。无论是在哪种情况下，政府与金融机构公开或私下共享的与这些威胁相关的信息越详细，金融机构就越能更好地评估、缓释相关风险，并可能进一步向执法部门提供与这些威胁相关的有用信息。专家组打算在即将发表的文章中更详细地讨论威胁评估问题。

二、有效性的评估与证明

专家组认为，沃尔夫斯伯格因素为评估金融机构在重点领域管控、反洗钱/反恐怖融资机制安排整体有效性方面提供了一个有用的框架。如果金融机构能够证明，无论是针对某个具体威胁还是整体反洗钱/反恐怖融资方案，该机构都遵守了所适用的反洗钱/反恐怖融资法律和法规，设计了能向政府部门提供高度有用信息的方案，并实施了一套合理的、以风险为本的控制措施，以预防和监测金融犯罪，那么这应被视为该金融机构控制措施有效性的有力证明。

1. 遵守反洗钱/反恐怖融资相关法律和法规

金融机构必须遵守反洗钱/反恐怖融资相关法律和法规，这是反洗钱/反恐怖融资机制安排的基础。为此，金融机构必须了解每个适用司法管辖区或超国家机构的反洗钱/反恐怖融资法律和法规，并实施合理的设计流程以遵守这些要求，并做好控制和报告，以证明其合规性。就监管机构而言，他们应建立并明确区分必须满足的法律或监管要求，以及允许金融机构采取以风险为本方法的领域。目前，金融机构会花费大量时间和资源开展被认为是反洗钱/反恐怖融资机制安排方面的“期望做法”，虽然法律法规对此并未做出要求。这些“期望做法”有时写在不具约束力的指导意见中，有时甚至并不成文，或只能反映检查员或审计员个人的意见。然而，除非这些活动能为政府当局提供非常有用的信息，或帮助金融机构切实地预防、侦查或阻止实际犯罪，否则这些“期望做法”往往对反洗钱/反恐怖融资机制安排的有效性产生反作用。

2. 在优先领域向政府当局提供高度有用的信息

各国政府在界定优先领域并反馈给金融机构的做法和程度各有不同。同样，金融机构所面对的已发布的优先领域相关的风险也有所差别，这取决于其规模、业务模式和地理范围。这些因素将影响金融机构向政府当局提供高度有用信息的类型和数量。因此，金融机构在证明和评估向政府当局提供高度有用信息的有效性方面，也必然有所不同。

对于某些机构而言，保持与政府当局的接触并向其提供有效信息可能是有益的。以下描述的指标和方案属性可用于金融机构对内衡量其有效性，或对外向主管机构证明其程序设计合理、能够提供高度有用信息。衡量标准侧重于报告的质量，而非数量。最好的质量指标是来自政府当局的直接反馈，这种反馈如何影响金融机构控制框架的增强或改进将在下一章节进一步讨论。如果反馈有限或无法获得，金融机构可以将调查的复杂性、网络活动的识别或在确定的优先领域报告等因素视为质量指标。虽然这些指标并不完善，但专家组的经验和政府当局的总体反馈表明，下面列明的内容能够充分体现金融机构在致力于向执法部门提供高度有用信息方面的承诺。

然而，所提供的内容既非详尽无遗的清单，也不意味着需要跟进这些信息或任何其他特定类型的信息以证明其有效性。某些示例可能不适用于基于其规模、业务模型、风险概况或其所在司法辖区的政府反馈的特定金融机构。例如，一个风险状况较低的小型金融机构，即使没有提交任何可疑交易报告/可疑活动报告，也可能已执行有效的反洗钱/反恐怖融资方案，只要这些金融机构展现了对金融犯罪风险的了解，并根据其风险状况实施了合理设计的方案。基于以上原因，不应将此为基础来比较两个金融机构的工作。

与政府部门和执法机关的沟通

- 充分利用政府部门和执法机关提供的情报，包括金融机构联盟发布的信息
- 参与公私合作项目
- 参与公私合作项目所获得的结果（即在战术信息共享之后政府采取的行动，或在战略和政策方面的举措等）
- 与政府部门和执法机关就优先领域开展接触，包括分享信息和典型案例
- 政府部门和执法机关的认可和反馈
- 对政府部门和执法机关的要求做出高质量和及时的回应
- 应政府部门和执法机关的要求开展调查分析
- 应执法机关要求（有时称为“维持账户要求”）而维护的客户关系/账户数

可疑交易报告 (STRs)/可疑活动报告 (SARs)

- 提交在国家包括执法机构发布的金融犯罪优先事项范围内的STRs/SARs
- 识别出涉及多方相互关联的可疑团伙活动的STRs/SARs

- 金融机构进行了详尽调查后提交的STRs/SARs
- 提交后引发政府部门和执法机关进行后续调查的STRs/SARs的比例
- 在优先领域范围内提交报告后，收到政府部门和执法机关积极评价的STRs/SARs的比例
- 政府部门采取行动的STRs/SARs（例如，嫌疑人后来被指控或被定罪、资产扣押等）
- 从政府提供的共享信息中提取所得的STRs/SARs
- 在法律允许的情况下，从其他金融机构分享的信息中提取所得的STRs/SARs

3. 对于发现、预防或阻止金融犯罪方面合理且以风险为本的控制措施

由于各个金融机构面临的金融犯罪风险各有不同，用以缓释这些风险所必须采取的控制措施也会有所不同。金融机构应合理设计以风险为本的控制措施，既能防止金融机构被用于非法活动，同时还能发现和报告潜在的非法活动。这些控制措施应包括但不限于：反洗钱/反恐怖融资政策和流程、风险评估、客户尽职调查、加强型尽职调查（如有需要）、业务监督、流程治理、交易监测、经济制裁名单筛查、雇员举报潜在可疑活动的系统、反洗钱/反恐融资相关培训等。金融机构还可通过与政府部门的沟通吸取经验教训，或其他用来发现、预防或阻止金融犯罪的工作，进一步证明工作有效性。

尽管这些控制措施和其他一些控制措施已是众所周知，但如今审计师、咨询师和监督员往往将评估这些控制措施的重点放在技术层面的实施和执行上。在注重实效的制度中，监督员和金融机构应该侧重于实用要素，即控制措施是否切实帮助金融机构及其所在的国家和地区降低了风险，解决了反洗钱/反恐怖融资的重点事项。换言之，如FATF所强调的，应根据结果而非过程来判断有效性。为了证明本机构的控制有效性，金融机构应事先向其主管解释其控制如何有效地缓释风险，和/或向政府当局提供高度有用的信息。

这些控制措施不仅应能缓释风险，还应以风险为基础。这意味着金融机构应该将控制重点放在可能构成更大风险的领域。在讨论风险为本的监督时，FATF表示，“还需要认识到，在实施风险为本的监督时，监督者可能无法发现反洗钱/反恐怖融资在风险较低领域的相关弱点……。”金融机构的反洗钱/反恐怖融资机制安排也是如此。如果金融机构在评估其所面临威胁时，合理地将重点放在较高风险领域，那么低风险领域中未被发现的弱点则并不表明机制安排失败，而是实施以风险为本的方法的自然延展。

与有效实施一套风险为本的控制措施有关的最后考量点，应是用于减轻风险所花费的时间和资源。倘若一项控制措施需要利用大量时间和资源才能降低极少

一部分风险，则金融机构应考虑彻底改变或取消该控制，并将这些资源用于那些成效更为明显的控制。换句话说，金融机构取消无效和低效的控制是完全正常的。更改或消除无效和低效的控制应该成为金融机构对其风险为本的控制的整体评估的一部分。专家组计划在之后发表的文章中更详细地讨论资源优先顺序问题。

三、 结论

从根本而言，每个金融机构应能够根据其风险和相应的反洗钱/反恐怖融资机制安排，通过阐明自己的特点来证明其有效性。鉴于它与特定优先领域或整体反洗钱/反恐怖融资机制安排有关，金融机构的有效性的判定应根据其如何遵守法律和法规、如何向政府当局提供重要领域中高度有用的信息、以及金融机构如何建立和维持一套合理的和风险为本的控制措施以缓释自身被用于非法活动的风险。专家组相信，根据上述明确结果的表现来设计、评估及衡量反洗钱/反恐怖融资机制安排，有助于实现FATF的目标，即建立更有效的打击洗钱及恐怖融资的系统，同时减少与合法客户的摩擦，进一步支持政府实现其综合金融目标。

注：

1. 本文件为中文翻译版本。如有歧义，请以英文版为准。
2. 所有参考文件内容请参见英文版标注。