

沃尔夫斯堡的反贪污腐败声明

沃尔夫斯堡组织¹ 联同透明国际(Transparency International)及巴塞尔公司治理研究院(Basel Institute on Governance)作出以下声明，更清楚阐述沃尔夫斯堡组织和金融机构在支持国际合作打击贪污腐败事宜上所担任的角色，并提出金融机构可考虑的一些措施，避免在本身的运作中出现贪污腐败，以及保护本身的业务运作免被用作进行贪污腐败活动。

鉴于种种发展，包括《联合国反腐败公约》于2005年12月9日生效，而该公约是附加于现时有关打击贪污腐败的跨国性和国家法律的重要条约²，沃尔夫斯堡组织决定在此时作出反贪污腐败声明。《联合国反腐败公约》的序言明确阐述贪污腐败破坏法治、民主体制与人类的基本自由、威胁国家的稳定与发展，以及损害自由贸易与公平竞争。此外，贪污腐败也会降低投资和融资水平及其效用，尤其是在经济环境较差的社会。

1. 序言

虽然没有单一定义可以详尽说明什么是贪污腐败，但贪污腐败行为通常涉及滥用公职或利用公职权力来谋取私利，通过提供或许诺给予任何贵重物品(不论直接或间接)给任何公职人员或政治候选人、政党或政党人员，以获得、保留或得以经营业务或者在经营过程中取得任何其他不正当利益。相反，贪污腐败亦可能是要求任何人士给予或接受任何人士的贵重物品，作为(不论直接或间接)给予业务交易或其他不正当利益的条件。贪污腐败通常与有组织犯罪、清洗黑钱活动相连，有时甚至与资助恐怖活动有关。

打击贪污腐败必须以全面、多方合作的方式由各国和本国政府部门和执法机关领导进行，并需要民间团体和工商界协助。沃尔夫斯堡组织各成员全力参与打击贪污腐败，反对一切贪污腐败行为，并承诺遵守各项打击贪污腐败的法律。沃尔夫斯堡组织各成员之间将会合力打击贪污腐败，力求配合对有关金融机构具有司法管辖权的政府，以及该金融机构认为适当的其他公共和私营机构、组织和民间团体所进行的打击贪污腐败工作。

沃尔夫斯堡组织各成员均了解到，可能会有人利用其机构支付贿款或清洗黑钱，故认为有需要采取切实可行的措施以免机构被滥用。各成员一旦发现客户的财务运作出现可能与贪污腐败有关的可疑活动，均负有法律责任根据适用法律加以举报。但在大多数情况下，也由于未能掌握进一步的资料，他们可能无法侦测客户的交易是否具体涉及贪污腐败或与贪污腐败有关。

¹ 沃尔夫斯堡组织包括下列主要国际性银行：荷兰银行、西班牙国家银行(Banco Santander)、三菱东京UFJ银行、柏克莱银行、花旗银行、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。此声明乃联同透明国际(Transparency International)及巴塞尔管理学院(Basel Institute on Governance)的Mark Pieth教授一起作出。

² 其中包括经济合作与发展组织于1997年通过的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、在1999年1月27日于斯特拉斯堡签署的《反腐败刑法公约》(《欧洲条约集》第173号)、《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年通过的《美洲反腐败公约》。

2. 范围

本声明从以下各方面探讨公职部门贪污腐败的问题：

- 第一，本声明讨论金融机构本身可考虑在内部实施的预防贪污腐败措施，以确保其雇员廉洁守正；
- 第二，本声明列举了利用金融机构进行贪污腐败活动的情况，以及金融机构为尽量减少涉及贪污腐败活动而可能考虑实施的一些措施；以及
- 第三，本声明强调多方合作打击贪污腐败的重要性，包括由政府和其他实体合作打击贪污腐败。本声明的最后一节详列打击属于财务性质的贪污腐败行为的合作方式，以供进一步考虑，目的是促使有关各方在打击贪污腐败工作上加强沟通。

本声明的附件说明与贪污腐败活动有关的各种风险，以及金融机构为求减少被利用进行贪污腐败活动的机会而可以实行的措施。

3. 金融机构的内部措施

本节探讨金融机构可考虑采取的内部措施，以预防其雇员和主管人员涉及贪污腐败活动。

贪污腐败往往在公职部门³发生，包括公共工程部门、政党、警方、税务及发证机关、以及一些行业包括国防、房地产、建造、石油与天然气，以及金属与采矿业。该等公职部门实体和行业已实施或应该实施打击贪污腐败的适当政策、程序和监管措施⁴。沃尔夫斯堡组织建议金融机构考虑采取适当措施，规定雇员和主管人员均须廉洁守正。

金融机构至少应禁止其雇员和主管人员在代表雇主直接或间接进行业务交易时涉及贪污腐败。有关适当措施可根据每家金融机构的业务规模、性质、风险等因素予以制定。尤其可就以下范围作出规定：

- 给予和接受馈赠，以及控制差旅和应酬费用；

³ 见《Transparency International Global Corruption Barometer》年刊。

⁴ 近期私营机构通过采用《Anti Corruption Codes of Conduct》而实行的打击贪污腐败计划包括源于《TI Business Principles for Countering Bribery》的《WEF Partnering Against Corruption Initiative ‘PACI Principles’》(见www.transparency.org/content/download/5102/29957/file/business_principles.de.pdf)。PACI Principles (见www.weforum.org/site/paci) 已被全球超过110家公司采用，该等公司来自能源、工程与建造、以及金属与采矿业。私营和公营机构合作打击贿赂的其他计划包括《Extractive Industries Transparency Initiative》(见<http://www.eitransparency.org>)、《Publish What You Pay Coalition》(见<http://www.publishwhatyoupay.org>) 及八国集团的《Action Plan on Fighting Corruption and Improving Transparency》(见http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/) 等等。注：本附注提及的计划仅作举例用途，而在本文内提及这些计划并不代表沃尔夫斯堡组织以任何形式表示同意其内容。

- 政治和慈善捐献；
- 通融费的处理；以及
- 代表金融机构委托使用中介人及 / 或代理人。

4. 不当使用金融体系进行贪污腐败活动

金融机构可能被利用进行贪污腐败活动。例如：

- 客户调动或收取款项以支付贿款；
- 受贿人将来自非法行贿的款项存入金融体系；
- 将挪用的国家资产存入金融体系；或
- 上述任何活动的交易结算。

在大多数情况下，如未能掌握进一步资料，金融机构不可能分辨出涉及贪污腐败的帐户和交易，与合法和健全的商业帐户和交易之间有何不同。尤其(但不限于)当有关交易涉及多家业务关系复杂的公司。因此，金融机构的有关客户或该客户的代表必须承担基本责任，确保存入金融体系内的资金并非为非法用途而收集或用于非法用途，包括贿赂。由于金融机构很少会彻底审核客户的财务活动，故更有必要作出如此规定。

交易所涉及的款项如与贪污腐败有关，该交易的模式通常跟与其他罪行相连的清洗黑钱活动相同，因此如要打击贪污腐败，必须严格遵循现行的打击清洗黑钱政策、程序和管制措施，这对打击贪污腐败尤其重要。因此，我们现有文件所载的准则与指引均关乎如何界定和管理控制与贪污腐败有关的清洗黑钱风险⁵。

5. 以风险为基础的审查方法

在应用适当的清洗黑钱政策、程序和管制措施前，金融机构必须制定有关准则，用作评估在其各项业务和经营地区中潜在的清洗黑钱风险。沃尔夫斯堡组织已在《沃尔夫斯堡有关采用以风险为基础的审查方法指引》中较全面地阐述风险准则及风险可变因素，该指引亦在评估与贪污腐败有关的清洗黑钱风险之时有参考作用。本声明的附件提及金融机构如何将其一般风险评估方法及其打击清洗黑钱措施应用于与贪污腐败有关的清洗黑钱活动，有关方法以下列准则为基础：

- 服务风险
- 国家风险
- 客户风险

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

- 行业风险
- 交易风险指标（「警示」）

若确定有风险因素，金融机构应作出评估以决定应否特别留意有关客户的交易。如有需要，应对有关客户及/或其财务运作进行深入的尽职审查、交易监察、规定有关交易必须经高级管理层批准，以及检讨疏忽。

6. 举报可疑活动

金融机构如基于种种情况怀疑有贪污腐败活动，应作出进一步尽职审查，又或应采取进一步措施，包括在适当情况下，举报可疑的活动。

7. 多方合作的方式

《联合国反腐败公约》规定各缔约国应相互合作，以预防和根除贪污腐败。该公约亦规定应当有公共部门以外的个人和团体，包括民间团体、非政府组织和社区组织的参与和支持，这方面的工作才能发挥功效。私营公司及其相关行业组织、各总商会及其他行业组织在这方面亦担当重要角色，他们应将有关情况通知金融机构，以预防行业或个别商户进行贪污腐败活动。

沃尔夫斯堡组织支持由公营部门带领进行的多方合作方式，通过以下各重要方面的配合，加强沟通和合作，有助于进一步预防和阻止影响金融业的行贿及其他贪污腐败活动，尤其是：

- 政府及其代理机构：出口信贷、发展援助、借贷及贸易部门，以便该等政府及代理机关可进行协调的尽职审查和监察工作，以及可就款项转移及信贷事宜制定适当的审计程序。
- 政府及国际团体：以便各政府之间制定更加协调和谐的方法，追讨及归还由金融机构持有并确定为与贪污腐败活动有关的资产。
- 执法部门及金融情报单位：应识别清洗黑钱者在行贿和其他贪污腐败活动方面所使用的新技巧，通知金融业，并制定适当的反击措施。
- 监管及监督机构：就如何界定和识别「政治人物」，以及就开始和日后如何与此类客户维持关系，订定相应的政策和程序。
- 民间团体及非政府机构：应识别行贿和受贿行为的趋势、模式和手段，从而更清楚知道贿赂和其他贪污腐败活动的原因和影响，以预防金融机构被用作进行犯罪活动，并有助制定相关准则和管制措施。

沃尔夫斯堡组织相信这方面的建设性沟通，将有助该等机关和机构加深对贪污腐败的认识和提高他们处理贪污腐败活动的的能力，以便掌握贿赂和贪污腐败活动的趋势、模式、清洗黑钱的技巧和手段；同时，公私营机构之间相互合作打击贪污腐败，亦有助金融机构预防及 / 或侦测和披露贪污腐败事件，打击贪污腐败。

附件 - 指引

本附件仅提供指引，其内容来自现有的沃尔夫斯堡文件，尤其是《沃尔夫斯堡防止清洗黑钱原则之私人银行业全球防止清洗黑钱指引》、《沃尔夫斯堡防止代理银行清洗黑钱原则》及有关代理银行的常见问答，以及应与本附件相关各节一并理解的《沃尔夫斯堡有关采用以风险为基础的审查方法指引》。

一如上文所述，贿赂往往在公共部门及一些行业发生。金融机构虽然本身很少与贿赂有直接关系，但亦可能会被行贿和受贿者利用来进行贪污腐败活动，包括清洗贿款。本附件的指引阐述上文第4节，指出由于客户通过金融机构进行金融活动，金融机构可能因此面临一些风险，并在下文列出金融机构可以对抗该等风险的一些措施。

1. 服务风险

行贿和受贿活动可通过金融机构提供的各项服务进行。但金融机构在考虑和评估承受这方面的风险时，应知道一些服务可能较易被滥用作进行贪污腐败活动。下文提及有关风险及有助减轻风险的措施，连同(在适当地方)任何特别有关的警示⁶：-

1.1 私人银行服务

风险 - 基于种种原因，私人银行服务尤其是国际私人银行服务容易被利用作进行贪污腐败活动。当中原因包括客户均为高资产值人士、银行提供的服务属离岸性质，以及所提供的产品和服务类别(例如资产保障及投资工具如信托、基金会、个人投资公司、跨境电汇等)。受贿者尤其会使用国际私人银行服务。

减轻风险的措施 - 其中减轻风险的重要措施是订定代客户 / 实益拥有人收款的程序，必须先核实该客户 / 实益拥有人的身份及作出尽职审查，包括确定财富来源及所存入资金的来源，才可以代客户 / 实益拥有人收取款项。同时，亦应考虑各项风险指标，例如资金来自被鉴定为贪污腐败活动风险较高的国家、客户是否属于政治人物、客户是否涉及较高风险的行业(例如军火买卖或者是其他行业的代理人或中介人)等等。遵循《沃尔夫斯堡防止清洗黑钱原则之私人银行业全球防止清洗黑钱指引》应能有效管理这方面的风险。

警示 - 私人银行客户的帐户有大量现金或电汇款项提存，而所涉活动并非合理的或预期的活动。尤其是在较短期间内有重大活动及 / 或不当使用企业工具以隐藏拥有人的身份及 / 或涉及贪污腐败风险较大的行业及 / 或国家，则应提高警觉。

⁶ 在大多数情况下，金融机构不一定能知道某项交易涉及贪污腐败活动，但在监察打击清洗黑钱交易的过程中或者会发现「警示」情况，金融机构应采取措施处理该等「警示」。在未作进一步调查前，不应贸然将本附件内提及的「警示」交易类别或模式列为可疑。在识别该等交易类别或模式后，可能会知道进行该项活动的合理理由。本附件提及的「警示」并非一份详尽的清单，亦并非强制金融机构必须采用的一套规则。每家金融机构应根据本身的情况，决定本身应如何订定其监察措施。

1.2 项目融资 / 出口信贷

风险 - 向金融机构的客户 提供融资及 / 或涉及与大型项目融资计划有关的交易，例如支持公共部门的基建 / 建造项目或开采天然资源，均较易出现行贿情况，因为这类性质的项目除了规模庞大和繁复外，还涉及许多个参与方，包括政府出口信贷机关、私营公司及银行。金融机构的责任通常只限于直接参与例如与借款人、记录出口商或保荐人等的财务咨询、安排或融资程序，然后只是向直接客户或代直接客户支付款项。

减轻风险的措施 - 若政府、国际机构或多边贷款机构参与贷款、捐款或其他安排或者通过出口信贷促进贸易，这些安排可能亦有金融机构参与。在这些情况下，金融机构可合理地预期该等政府或机构会对参与的各方进行适当评估(尽职审查)，并会采取其他适当措施，以确保资金不会被用作贿款。尽管如此，金融机构本身亦应对其客户进行适当的尽职审查。

金融机构的客户如直接参与项目融资或相关活动，金融机构考虑的因素应包括国家、行业和政治风险(见下文第2及3节)，以及对客户进行尽职审查或深入的尽职审查。例如，如果知道的话，可考虑客户过去因贪污腐败而被定罪或被施加其他制裁的纪录。但对直接客户以外的分包商、供应商、代理人、顾问或其他中介人进行尽职审查，并不合理。但是，金融机构如发觉某项交易有很不寻常的情况，应设法澄清该事，以消除对该交易的疑虑。

1.3 零售银行服务

风险 - 零售银行提供多元化的产品和服务，客户众多。这项因素加上通过零售银行进行的各项交易所属的性质和规模，实际上不大可能确定个别交易是否与贪污腐败活动有关，尤其当涉及的贪污腐败款额不大，除非该等交易有很不寻常的情况，并且在侦测清洗黑钱活动的监察过程中被发觉。

减轻风险的措施 - 一般而言，零售银行所应用的防止清洗黑钱政策和程序应采取以风险为基础的审查方法。

2. 国家风险

被可靠资料来源鉴定为贪污腐败情况严重的国家，详情见《沃尔夫斯堡有关采用以风险为基础的审查方法指引》。

3. 客户风险

客户如在尽职审查或深入尽职审查(初步及持续)中被鉴定为有贪污腐败风险，这可能表示该客户的潜在贪污腐败风险较高。该等尽职审查或深入尽职审查可包括从可靠资料来源搜寻是否有关于该客户的已公开负面资料，从而得知该客户的活动是否曾涉及贪污腐败，或者该客户是否曾因此被政

府当局及 / 或执法机关检控或起诉。下文提及有关风险及有助减轻风险的措施，连同任何特别相关的警示。例如：

3.1 政治人物 - 政治人物的潜在风险较高，因为他们可能利用本身的职权，对私营机构的营运决策施加不当影响，或者有权使用国家帐户和资金。⁷

警示 - 客户如被列为政治人物，其帐户有大量现金或有电汇款项提存，而所涉活动并非合理或预期的活动。尤其是在较短期间内有重大活动及 / 或不当使用企业或其他工具以隐藏拥有人的身份，则应提高警觉。

3.2 中介人 / 代理人 - 在一些行业中，公司使用中介人或代理人服务为公司在海外取得或保留业务。支付予代理人的佣金有时被用作公司向政府官员行贿的贿款。中介人及 / 或代理人通常是很难识别的。

减轻风险的措施 - 金融机构如能识别某私人银行的准客户或客户是被鉴定为贪污腐败风险高的行业及 / 或行业的中介人及 / 或代理人，在一些情况下，例如有服务(私人银行服务)、行业、国家及 / 或交易风险指标显示如金融机构与该客户交易，将需承担较高风险，则金融机构可决定作出深入的尽职审查。在这些情况下，金融机构在衡量是否需要作出深入的尽职审查调查时，可考虑以下一项或多项情况，例如该客户是否：

- 有家庭成员在政府部门任职，尤其是该家庭成员是出任采购或决策职位，或者出任与中介人业务有往来并且是中介人业务目标的政府部门的高级官员；
- 经要求后仍未能(或可疑地不愿意)披露拥有人、合伙人或负责人的身份；
- 利用空壳公司或控股公司或同等结构隐藏拥有人的身份而没有提供可信的理由；
- 对本身出任中介人所代表的公司所属的行业或国家只有很少或甚至完全没有认识；
- 因出任中介人而预期可按既定金额的方式或者按在主合同总值中占某百分比的方式获得大笔佣金，但其负责的工作与该佣金额似乎并不相称；
- 任职于一家声誉不佳的公司，基于该公司曾被定罪或被政府采取行动，有关该公司向该客户支付有关佣金一事存在可疑之处，或者该公司被指向政府机关支付不当款项。

警示 - 客户如被银行识别为代理人或中介人，其帐户有大量现金或电汇款项提存，而所涉活动并非合理或预期的活动。尤其是在较短期间内有重大

⁷ 减轻风险的措施：当政治人物是私人银行的客户时，他们应受到较严格监察。见《沃尔夫斯堡防止清洗黑钱原则之私人银行业全球防止清洗黑钱指引》及有关政治人物的常见问题，网址：<http://www.wolfsberg-principles.com/>。

活动及 / 或不当使用企业工具以隐藏拥有人的身份及 / 或涉及贪污腐败风险较大的行业及 / 或国家，则应提高警觉。

3.3 代理银行的客户 - 代理银行客户的潜在风险较高，因为银行本身基本上与该代理银行的客户没有直接关系。因此银行无法从日常交易中核实这些相关客户的身份，亦无法了解银行代这些客户处理的业务和交易(例如电汇、结算支票)所属的性质。⁸

3.4 行业风险 - 由于若干商界和行业历来被鉴定为存在严重贪污腐败情况，因此金融机构应根据本身的准则，评估个别客户的贪污腐败风险是否较高。

⁸ 见《沃尔夫斯堡防止代理银行清洗黑钱原则》及有关代理银行的常见问答，网址：<http://www.wolfsberg-principles.com/>。