

沃尔夫斯堡关于政治要人的常见问题

1. 序言

金融机构一直面对着被利用进行洗钱活动的威胁，要应对这种威胁，最有效的方法是了解与客户及其交易相关的潜在洗钱风险，然后进行应对。

此份经修订的《常见问题》，是沃尔夫斯堡组织于 2003 年就政治要人所发表之指引的更新本。如何识别政治要人身份及管理相关的风险，仍然是金融机构面对的重要问题。此次更新体现了“风险为本原则” (Risk Based Approach)¹ 的概念。自从原指引定稿以来，该概念已发展成为重要的监管主题。此外，虽然沃尔夫斯堡组织最关注的领域曾是私人银行 / 财富管理，但自原指引发布以来，其关注重点已扩大至其他金融服务领域²。

根据上述变化，沃尔夫斯堡组织更新了原有的《常见问题》，以便处理初步识别政治要人身份的事宜，及作为适当设计监控机制的参考，专门用于个别机构的特定客户和产品种类，并能符合不同监管体系的要求。

但应指出，在金融机构认可风险为本原则的情况下，与政治要人相关的风险因素应该只是作为金融机构风险为本原则的一部分，不可且不应与相关考虑因素及影响分开考量。因此，私人银行 / 财富管理业务等客户关系的监控机制，若有别于其他那些高交易量零售业务（如零售银行及 / 或保险等）的监控环境，亦属合理。

2. 金融机构与政治要人维持客户关系，为何可能带来更大风险？

政治要人可能滥用自己的职权和影响力，以谋取个人利益和好处，或为家人和密切关系人谋取个人利益或好处，故金融机构与政治要人维持客户关系可能增加风险。该等人士亦可能利用其家人或密切关系人，隐匿其通过滥用职权而挪用、或通过贿赂和贪污腐败活动而取得的资金或资产。此外，为达到类似目的，政治要人还可能试图利用自身的职权和影响力，在法人实体中安插代理人及 / 或影响或控制法人实体。

但须指出，大部分政治要人并不会滥用职权，因此不会仅仅因被分类为政治要人而给金融机构带来额外的风险。

¹ “风险为本原则”即 Risk Based Approach (RBA)。2008 年及以前上载于沃尔夫斯堡组织网页的其他文件中译本曾將 RBA 译为“以风险为基础的审查方法”。

² 就私人银行以外的情况考虑有关政治要人的指引时，应注意本组织的声明及原则现已涉及更广的层面。

3. 何谓政治要人？

关于“政治要人”一词，现在尚没有一个获得广泛认同的定义。在制定本《常见问答》时，我们考虑了由反洗钱金融行动特别工作组（FATF）等国际认可机构发布的标准。在本地或地区的法规中，“政治要人”定义的具体要件可能各有不同，故金融机构在制定有关政治要人的分类标准及客户关系管理程序时，应对此给予考虑。

“政治要人”定义的一项基本要件是：政治要人必须为自然人。如下文第 6 节所述，若政治要人参与一家经营实体的管理，则该政治要人与该实体之间关系的风险可能增加，但不必因此将该实体分类为政治要人。在可以对信托基金、私人投资公司或基金会成立受益所有权的情况下，若该等实体的账户由政治要人、其亲密家人或密切关系人（定义见问题 4）实益拥有，则该等账户应纳入适用于政治要人的监控机制。

尽管所有公职人员都可能在某种程度上发生贪污腐败或滥用职权，但担任高层、显赫或重要职位、对政府所拥有资源的相关政策、运作、使用及分配具有相当大权力的那些人，其影响力远高于一般公职人员，因此常给金融机构带来更大风险，故应在监控机制中相应地将那些人分类为政治要人。

金融机构在根据职级或职务重要性认定某公职人员是否应分类为政治要人时，应考虑一系列因素，包括审查此人职能所涉及的正式职责、职衔性质（荣誉或受薪的政治职能）、此人对政府活动及其他官员可行使权力的大小，以及有关职能是否使此人能够动用大量的政府资产及资金，或者能够指导政府项目的招标或发包。

另外，由于政治要人通常是公众和媒体密切关注的对象，金融机构与他们维持客户关系，可能会相应地增加声誉风险。

对特定高级公职的界定可作为判断职级或职务重要性的指标，用于认定某人是否应被列为政治要人，如以下所举：

- 国家元首、政府领导人及部长级官员；
- 高级司法官员；
- 武装部队首长及其他担任高层职务的高级军官；
- 负有管治责任的在位王室成员；
- 国有企业的高层管理人员；
- 主要政党的高级成员。

此外，下列人士也可被视为政治要人，但在贪污腐败或滥用职权风险较低的领域内，由于其不具备同样的资金控制或转移能力，故可以不将其分类为政治要人：

- 国际组织（如联合国、国际货币基金组织、世界银行等）的领导人；
- 议会或国家立法机关成员、外交使团的高级人员，如大使、临时代办或中央银行委员会成员。

某些公职人员尽管不符合上文所述职级或职务重要性的标准（因此未被分类为政治要人），但仍可能给金融机构带来较大的声誉或洗钱风险。金融机构应根据适当的风险因素对这些人进行评估。

4. 政治要人的“密切关系人”和“亲密家人”应如何定义？

政治要人可能滥用自己的职权和地位，为直系家庭成员或密切关系人谋取个人利益及好处，或利用他们隐匿通过滥用职权而挪用、或通过贿赂和贪污腐败活动而取得的资金或资产。因此，必须明确“亲密家人”和“密切关系人”的定义，并将两者纳入为政治要人而设立的监控机制。

- 亲密家人：政治要人的直系家庭成员，包括该政治要人的配偶、子女、父母和兄弟姐妹。在上述任何一种关系中，均可能出现降低对此人进行分类的必要性的情形，例如分居，但该等情形须经查实并记录在案。
- 密切关系人：广为人知与政治要人有密切关系的业务伙伴及 / 或私人顾问，尤其是财务顾问或以财务受托人身份行事的人士。

5. 如何识别政治要人或其“亲密家人或密切关系人”？³

以下措施或能适当而有效地识别政治要人，但它们在实施中可能遇到困难，尤其当申请人不提供相关信息时：

- 在开户程序中，向潜在客户询问有关政治要人身份的问题；
- 用有关人员的数据库对潜在客户进行甄别。这些数据库可内部开发，或由外部服务供应商提供，或取自可信资料来源；
- 向相关员工提供有关政治要人的培训，此类培训可成为定期反洗钱培训的一部分。

即使金融机构尽其合理努力，要识别政治要人也可能并非易事，尤其当客户不提供重要信息，或提供虚假信息，或客户在维持往来关系期间情况有变时。金融机构无法取得关键信息以识别所有此等人士的身份，故须依赖机构自有的客户身份识别程序及相关尽职调查程序，以努力发现该等关系。金融机构所能掌握信息的详细程度亦因产品或服务而异；相对于私人银行 / 财富管理业务，在零售客户关系中更难确定该等关系。一般而言，识别亲密家人和密切关系人比识别政治要人更难。

6. 政治要人对经营公司的控制权：在哪些情况下可能构成问题？应如何处理？应如何认定该等控制权？

若某政治要人（或其亲密家人或密切关系人）对某经营公司拥有一定的控制权，则该政治要人可能有机会利用该经营公司从事贪污腐败活动，故应从此角度检视该经营公司的交易。除了该经营公司可能被不当利用以外，单是政治要人明显参与其中这一事实就已可能引发声誉问题。

³如上文所述，关于“政治要人”一词，现在尚没有一个获得广泛认同的定义。在制定本《常见问答》时，我们考虑了由反洗钱金融行动特别工作组（FATF）等国际认可机构发布的标准。在本地或地区的法规中，“政治要人”定义所包含的具体要件可能各有不同，故金融机构在制定政治要人的分类标准时，应对此给予考虑。到目前为止，各国并未把握机会去识别其本国政治要人的身份。沃尔夫斯堡组织建议，FATF 应鼓励其成员及关联和地区机构公布一系列名单，列出担任高层、显赫或重要职务的公职人员、其亲密家人和密切关系人的姓名，以此缓解金融机构在这方面面临的困难（考虑到 FATF 成员（与金融机构不同）掌握或有能力取得必要的信息）。

若政治要人（或其亲密家人或密切关系人）能够对一家经营公司行使控制权，则金融机构应相应地考虑将该经营公司纳入为政治要人而设立的监控机制，接受相关监控。然而，即使政治要人拥有经营公司的控制权，仍可能存在降低如此处理的必要性的情形，该等情形包括：

- 若该公司是在认可交易所挂牌的上市公司，遵循适用的上市规则、良好管治要求、透明报告制度等；
- 若该公司受到妥善的监管，接受独立的监督（如银行及其他金融机构）。

对经营公司执行的一般尽职调查可包括：对管理层、董事会成员、拥有重大所有者权益的人、以及其他能够控制公司决策的人士，进行基本尽职调查。采用风险为本原则对公司进行尽职调查时（详见沃尔夫斯堡关于风险为本原则的文件，以及沃尔夫斯堡关于投资及商业银行业的常见问答），为认定政治要人参与经营公司的情况而进行的尽职调查的内容和范围会因具体情况而变。

7. 国有企业是否应被视为政治要人？

国有企业（包括中央银行）不应被视为政治要人。然而，负责管理及经营国有企业的高层人士，若代表自己或通过其亲密家人或密切关系人寻求与金融机构建立关系，则可分类为政治要人。国有企业未必都属于低风险类别，因此应根据适当的风险因素对该等实体进行评估。

8. 是否应以不同的方式对待“本国”政治要人与“外国”政治要人？

当政治要人在其出任公职（因此被分类为政治要人）的司法管辖区以外寻求与金融机构建立关系时，风险似乎最大。不过，对于本地人士（即本国人士，并且符合上文对“政治要人”的定义），当金融机构发觉其导致声誉风险增加时，可将其分类为政治要人。

该等评估应充分考虑任何适用的法律法规及监管指引，并由高级管理人员批准。

9. 何时不再需要将个别人士列为政治要人？

关于如何确定在个人退任公职（最初因此被分类为政治要人）后应继续将其列为政治要人的期限，目前没有一致认可的方法。政治要人带来的风险和该人士的职位、职能、该职位的影响力有密切的关系。虽然政治要人在退任之后其影响力将立刻大幅下降，但其可能已有机会非法取得财富，因此即使在政治要人退任之后，金融机构可能仍须对其严加监控。

至于曾被列为政治要人的个人，在经过足够长的一段没有足够负面信息广泛流传的时期（其长度足以得出以下结论）之后，金融机构可能无需继续将其列为政治要人：

- 其财富来自合法途径，即使考虑该政治要人先前担任的职位牵涉贪污腐败活动的可能性；及
- 该人士自退任以来未滥用其可能拥有的剩余影响力。

将某人从政治要人类别中剔除的决定须由相应的高级管理层审查和批准，该审批过程应归档。

10 沃尔夫斯堡《关于风险为本原则的指引》应如何适用于政治要人客户关系的管理？

若所在司法管辖区允许采用风险为本原则，则金融机构在制定相关监控措施时，可考虑多项有关政治要人客户关系性质的因素，包括客户希望获得的产品或服务、个别客户的具体情况以及（如适用的话）客户财富的来源和数量。

因此，本文件应与载于www.wolfsberg-principles.com的沃尔夫斯堡声明《采用以风险为基础的审查方法管理洗钱风险指引》⁴一同阅读。

11 何种监控机制适用于管理政治要人客户关系？

为了识别及管理政治要人客户关系，金融机构可考虑多种不同的监控措施，但并非所有措施都适用于金融机构的全部业务。举例而言，适合零售银行客户关系的一套监控措施组合，可能有别于适合私人银行 / 财富管理业务环境的措施组合：

- **新客户审核**：在适用法律许可的情况下，金融机构应制定合理的程序，用于在建立客户关系前或后（随即）尝试识别客户是否属于政治要人。尽管一般客户关系仅须满足金融机构的最低审核标准，但政治要人客户关系应提交给高层审批。
- **身份识别——现有客户**：若金融机构得知个别现有客户已成为政治要人，则应相应地实行更严格的程序及监控措施。
- **更严格的尽职调查**：一旦识别了政治要人的身份，根据客户希望获得的产品或服务，金融机构可进行额外的研究及分析，包括就多项因素（如对财富来源的了解）验证客户提供的信息。
- **更严格的监控**：金融机构可采用风险为本原则对政治要人开立的账户进行严格监控，以发现异常及潜在可疑活动。
- **检视——现有政治要人客户**：此等客户应定期接受检视，以确保尽职调查中取得的信息并未过时，以及所作风险评估和相关监控措施仍然恰当。检视结果一般应由相关高级管理人员审批。
- **培训与教育**：金融机构的员工是预防及发现洗钱活动的首道防线，他们在识别客户或潜在客户是否政治要人的程序中也担当重要角色。因此，金融机构必须使有关员工清楚了解与政治要人相关的风险、政策、制度和程序，并将它们作为定期反洗钱培训项目的一部分。

12 金融机构是否应采用全球统一标准？

在任何可行的情况下，金融机构应采用全球统一的身份识别及监控标准。然而在某些司法管辖区，本地监管规定可能有不同要求，例如更广义的“政治要人”定义、特定的监控要求或有关将个人从政治要人分类中剔除的指引。此时，对于该司法管辖区，须用本地的监管规定补充或取代全球标准。

© 沃尔夫斯堡组织 2008 年

⁴ 并请在<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/46/38960576.pdf> 参阅 FATF 于 2007 年 7 月 12 日发布的“Guidance on the Risk-Based Approach to combating money laundering and terrorist financing”。