

沃爾夫斯堡關於政治人物的常見問答

1. 序言

金融機構一直面對被利用進行清洗黑錢活動的威脅，要應對這種威脅，最有效的方法是瞭解與客戶及其交易相關的潛在清洗黑錢風險，再作處理。

這份經修訂的《常見問答》，是沃爾夫斯堡組織於 2003 年就政治人物所發表的指引之更新本。如何識別政治人物身份及管理相關的風險，仍然是金融機構的當務之急。這份更新本體現了「風險為本的原則」(Risk Based Approach)¹的概念。自從原指引定稿以來，此概念已發展為重要的監管主題。此外，雖然沃爾夫斯堡組織最關注的領域是私人銀行／財富管理，但自原文件發布以來，其關注重點已擴大至其他金融服務領域²。

因應上述轉變，沃爾夫斯堡組織亦已更新原有的《常見問答》，以便處理初步識別政治人物身份的事宜，及作為適當設計監控機制的參考，專門用於個別機構的特定客戶和產品種類，並能符合不同監管體系的要求。

但必須明白，在金融機構確定採用風險為本的原則的情況下，與政治人物相關的風險因素應純粹作為金融機構的風險為本原則的一部分，不可且不應與相關考慮因素及影響分開考量。因此，私人銀行／財富管理業務等客戶關係的監控及監督機制，如有別於其他高交易量零售業務（例如零售銀行及／或保險等）的監控環境，亦屬合理。

2. 金融機構與政治人物維持客戶關係，為何可能帶來更大風險？

政治人物可能濫用本身的職權和影響力，以謀取個人利益和好處，或為家人和密切夥伴謀取利益或好處，故金融機構與政治人物維持客戶關係可能會增加風險。該等人士亦可能利用家人或密切夥伴，隱匿其通過濫用職權而挪用、或通過賄賂和貪腐活動而取得的資金或資產。此外，為求達到類似目的，政治人物也可能試圖利用本身的職權和影響力，在法人團體安插代表及／或加入或控制法人團體。

但必須明白，大部分政治人物並不會以權謀私，因此不會僅因被分類為政治人物而給金融機構帶來更多不必要的風險。

¹ 「風險為本的原則」即 Risk Based Approach (RBA)。在 2008 年及以前上載於沃爾夫斯堡組織網頁的其他文件的中譯本，曾將 RBA 譯為「以風險為基礎的審查方法」。

² 就私人銀行以外的情況考慮有關政治人物的指引時，應注意本組織的聲明及原則現已涉及更廣的層面。

3. 何謂政治人物？

關於「政治人物」一詞，現時尚沒有一個獲得廣泛認同的定義。在制定本《常見問答》時，我們已考慮到由打擊清洗黑錢財務行動特別組織（FATF）等國際認可機構發布的標準。在本地方或地區的法規中，「政治人物」定義的具體要素可能各有不同，故金融機構在制定政治人物的分類標準及客戶關係管理程序時，應對此給予考慮。

「政治人物」定義的一項基本要素是：政治人物必須為自然人。如下文第 6 節所述，倘政治人物參與管理一個營業實體，則該政治人物與該實體之間關係的風險可能增加，但不必因此把該實體分類為政治人物。如在適當情況下須確定信託基金、私人投資公司或基金會的實益擁有權，而該等實體由政治人物、親密家人或密切夥伴（定義見問題 4）實益擁有，則該等實體的賬戶應受適用於政治人物的監控機制監管。

儘管所有公職人員都可能在某程度上牽涉貪腐或濫權風險，但身居高位、職務顯赫或重要，並對政府資源的相關政策、運作或用途及分配具有相當權力的人，其影響力必然遠高於一般公職人員，因此常給金融機構帶來更大風險，故應在監控及監督機制中，將這些人士分類為政治人物。

金融機構在根據職級高低或職務重要性認定某公職人員應否被分類為政治人物時，必須考慮一系列因素，包括審查該人員職能所涉及的官方職責、職銜性質（榮譽或受薪的政治職能）、該人員對政府活動及其他官員可行使的權力大小，以及有關職能是否使該人員能動用大量的政府資產及資金，或能夠決定政府項目的招標或批出合約。

另外，由於政治人物通常是公眾和媒體密切監察的焦點，金融機構與他們維持客戶關係，可能會相應增加聲譽風險。

對特定高級公職的界定，是判斷職級高低或職務重要性的指標，可用於認定某人員應否被列為政治人物，如以下所舉：

- 國家元首、政府領導人及部長級官員
- 高級司法官員
- 武裝部隊首長及其他擔任高層職務的高級軍官
- 負有管治責任的在位王室成員
- 國有企業的高級行政人員
- 主要政黨的高級成員

此外，下列人士也**可能**被視為政治人物，但由於他們不具備同樣控制或轉移資金的能力，在貪腐或濫權風險被視為相對較低的領域，可以不將其分類為政治人物。

- 超國家機構(例如聯合國、國基會、世銀等)的首腦
- 議會或國家立法機關成員、外交機構的高級人員，例如外交使節、事務官或中央銀行委員會成員

某些公職人員儘管不符合上文所述職級或職務重要性的標準（因此不被分類為政治人物），但仍可能給金融機構帶來較大的聲譽或清洗黑錢風險。金融機構應根據適當的風險因素來評估該等人員的風險。

4. 應如何界定政治人物的「密切夥伴」和「親密家人」？

政治人物可能會濫用本身的職權和地位，為直系家庭成員或密切夥伴謀取個人利益及好處，或利用他們隱匿通過濫用職權而挪用、或通過賄賂和貪腐活動而取得的資金或資產。因此，必須確立「親密家人」和「密切夥伴」的定義，並把兩者納入政治人物監控機制。

- **親密家人**：政治人物的直系家庭成員，包括該政治人物的配偶、子女、父母和兄弟姐妹。於上述任何一種關係中，均可能出現一些情況降低對此人進行此項分類的必要，例如分居和離異，但該等情況須經查明是否屬實並記錄在案。
- **密切夥伴**：廣為人知與政治人物有密切業務關係的同事及／或私人顧問，尤其是財務顧問或以財務受信人身份行事的人士。

5. 如何識別政治人物或其「親密家人或密切夥伴」？³

以下措施或能適當而有效地識別政治人物，但如申請人不提供相關資料，這些措施便可能難以施行。

- 在開戶程序中，向潛在客戶詢問有關政治人物身份的問題；
- 翻查有關人員的資料庫，對潛在客戶作出審查。舉例而言，這些資料庫可由內部開發、由外界服務供應商提供或取自可信資料來源；
- 向相關員工提供有關政治人物方面的培訓，並作為定期舉辦的防止清洗黑錢培訓的一部分。

即使金融機構盡其合理努力，要識別政治人物也可能並非易事，尤其當客戶不提供重要資料，或提供虛假資料，或客戶在維持往來關係期間狀況有變，則更添困難。金融機構無法取得關鍵資料以識別所有此等人士的身份，故須依賴機構自有的客戶身份識別程序及相關盡職審查程序，以努力偵查有關連繫及關係。金融機構所能掌握的資料詳細程度亦視乎產品或服務而定；相對於私人銀行／財富管理業務，在零售客戶關係中更難確定此等連繫。一般而言，識別親密家人和密切夥伴比識別政治人物更難。

6. 政治人物對營業公司的控制權：在哪些情況下會構成問題？應如何處理？應如何核實該等控制權？

倘某政治人物（或親密家人或密切夥伴）對某營業公司擁有一定的控制權，該政治人物可能有機會利用該營業公司從事貪腐活動，故應從此角度檢視該營業公司的交易。該營業公司除有可能被不當利用外，單是有政治人物明顯參與其中，已可能引發聲譽問題。

³如上文所述，關於「政治人物」一詞，現時尚沒有一個獲得廣泛認同的定義。在制定本《常見問答》時，我們已考慮到由打擊清洗黑錢財務行動特別組織（FATF）等國際認可機構發布的標準。在本地或地區的法規中，「政治人物」定義的具體要素可能各有不同，故金融機構在制定政治人物的分類標準時，應對此給予考慮。至目前為止，各國並未把握機會識別其本國政治人物的身份。沃爾夫斯堡組織建議，FATF 應鼓勵其成員及關聯和地區機構公布一系列名單，列出身居高位、職務顯赫或重要的公職人員、其親密家人和密切夥伴的姓名，藉此紓解金融機構在這方面的困難（考慮到 FATF 成員（與金融機構不同）掌握或有能力取得這方面的信息）。

倘政治人物（或親密家人或密切夥伴）有能力對一家營業公司行使控制權，金融機構應相應地考慮將該營業公司納入政治人物監控機制，接受相關監管。然而，即使政治人物擁有營業公司的控制權，仍可能有某些情況降低如此處理的必要。該等情況包括：

- 倘該公司是在認可交易所上市的公眾上市公司，受到適用上市規則、良好管治規定、透明申報規定等監管；
- 倘該公司受到完善監管，並受到銀行及其他金融機構等方面的獨立監督。

對營業公司執行的一般盡職審查可包括：對管理層、董事會成員、擁有重大權益的人士及其他有能力控制公司決策的人士，進行基本盡職審查。若採用風險為本的原則進行公司狀況盡職審查（詳見沃爾夫斯堡關於風險為本原則的文件，以及沃爾夫斯堡有關投資銀行及商業銀行的常見問答），為認定政治人物參與營業公司的情況而進行的公司狀況盡職審查的內容和範圍，會視乎具體情況而變。

7. 國有企業應否被視為政治人物？

國有企業（包括中央銀行）不應被視為政治人物。然而，負責管理及經營國有企業的高層人士如代表本身利益或經由親密家人或密切夥伴，尋求與金融機構建立客戶關係，則可分類為政治人物。國有企業未必全都屬於低風險類別，因此應根據適當的風險因素來評估該等企業。

8. 應否以不同方式對待「非海外」政治人物與「海外」政治人物？

當政治人物在其出任公職（因而被分類為政治人物）的司法管轄地區以外尋求與金融機構建立客戶關係時，風險似乎最大。但對於本地人士（即非海外人士，並且符合上文所述政治人物定義），若金融機構知悉其會導致聲譽風險增加，則可將其分類為政治人物。

此等評估應適當考慮任何適用的法例或監管指引，並由高級管理人員批核。

9. 何時不再需要將個別人士列為政治人物？

關於如何確定個別人士退任公職（最初因此被分類為政治人物）後應繼續將其列為政治人物的期限，現時並沒有一致認可的方案。政治人物帶來的風險與該人士的職位或職能，以至該職位的影響力有密切的關係。雖然政治人物退任之後，影響力亦會隨即大大減弱，但其可能已有機會非法取得財富，因此，即使在政治人物退任之後，金融機構可能仍須慎加監察。

至於曾被列為政治人物的人，倘經過一段足夠長的時間沒有廣泛流傳對其相當不利或負面的信息，並足以作出下列結論，金融機構可能毋須繼續將其列作政治人物：

- 其財富來自合法途徑，即使考慮到該政治人物先前擔任的職位牽涉貪腐活動的可能性；及
- 該人士退任後並無濫用其可能擁有的剩餘影響力。

將某人從政治人物類別中剔除的決定須由適當的高級管理層審批，審查過程應作書面記錄。

10 沃爾夫斯堡關於風險為本的原則的指引，到底如何應用於政治人物客戶關係管理的層面？

如所屬司法管轄地區允許採用風險為本的原則，金融機構於制定適當的監控措施時，可以考慮多項有關政治人物客戶關係性質的因素，當中可能包括客戶擬獲得的產品或服務、個別客戶的具體情況，以及客戶的資金及財富來源和數量（如適用）。

因此，本文件應與載於www.wolfsberg-principles.com的《沃爾夫斯堡聲明－採用以風險為基礎的審查方法管理清洗黑錢風險指引》⁴一併閱讀。

11 何種監控機制適用於管理政治人物客戶關係？

為了識別及管理政治人物客戶關係，金融機構可考慮多種不同的監控措施，但並非所有措施都適用於金融機構的各種業務。舉例而言，適合零售銀行客戶關係的一套監控措施組合，可能有別於適合私人銀行／財富管理業務環境的措施組合：

- **審核新客戶**：在適用法律許可的情況下，金融機構應制定合理的程序，用於在建立客戶關係前或在其後隨即嘗試識別客戶是否屬於政治人物。儘管一般客戶關係僅須符合金融機構最低的審核標準，但政治人物客戶關係，則應提交給高層審核。
- **識別身份－現有客戶**：倘金融機構得悉個別客戶已成為政治人物，則應適當採用更嚴格的程序及監控措施。
- **更嚴格的盡職審查**：一旦識別政治人物的身份及視乎客戶擬獲得的產品或服務而定，金融機構或宜進行額外的研究及分析，包括就多項因素（如瞭解資金及財富來源）驗證客戶提供的資料。
- **更嚴格的監察**：金融機構可採用風險為本的原則，對政治人物開立的賬戶進行嚴格監察，以偵查不尋常及潛在可疑活動。
- **審查－現有政治人物客戶**：此等客戶應受到定期審查，以確保盡職審查所得資料並未過時，以及所作風險評估和相關監控措施仍然恰當。審查一般應由相關高級管理人員審批。
- **培訓與教育**：金融機構人員是防止及偵查清洗黑錢活動的首道防線，他們在識別客戶或潛在客戶是否政治人物的程序中，亦擔當重要角色。因此，金融機構必須使有關員工清楚瞭解與該等人士相關的風險、政策和程序，並以此作為定期的防止清洗黑錢培訓計劃的一部分。

12 金融機構應否採用全球劃一的標準？

如情況許可，金融機構應採用全球劃一的身份識別及監控標準。然而，在某些司法管轄地區，地方監管規定可能有不同要求，例如應用更廣義的「政治人物」定義、特定的監控要求，或將個人從政治人物分類中剔除的指引。在此等情況下，對於該司法管轄地區，須用地方監管規定增補或取代全球標準。

© 沃爾夫斯堡組織 2008 年

⁴ 亦請於<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/46/38960576.pdf> 參閱FATF於2007年7月12日發表的Guidance on the Risk-Based Approach to combating money laundering and terrorist financing