

沃尔夫斯堡声明 - 监察、审查及搜寻

1 序言

沃尔夫斯堡金融机构组织(沃尔夫斯堡组织)¹已经制定《私人银行业全球防止洗黑钱指引》、《沃尔夫斯堡制止向恐怖主义活动提供资助声明》以及《沃尔夫斯堡防止代理银行洗黑钱原则》，说明有需要适当监察各项交易与各类客户，以识别潜在的不寻常或可疑活动及交易，以及有需要向主管当局汇报此等活动及交易。但这些指引、声明及原则并未订定以风险为评估基础的程序，用于处理各项监察、审查及搜寻交易与客户的问题。沃尔夫斯堡组织现发出此份声明，列明应予处理的问题，使金融机构可以制定适当的监察、审查及搜寻程序。

沃尔夫斯堡组织承认，一家金融机构整体面对的风险状况与其个别业务部门不同，而个别部门的风险则视乎特定部门(例如零售银行、私人银行、代理银行、经纪交易商部门)从事的业务而定。然而，必须确认任何监察、审查或搜寻程序，均限于查知具有可资识别的特点，且明显有别于合法行为的客户与交易。由于洗黑钱分子及恐怖分子会通过营造合法气氛，采取所有可行方法试图掩饰其交易及账项，故有时即使有办法分辨，亦会难以辨清客户的好坏，或交易是否可以接受还是可能属于违法。但我们有责任在适当时推行各种程序、采用各种方法及使用各种资讯科技系统，竭尽所能地设置各种有效率及有效力的程序及系统，以识别潜在的可疑活动。

2 定义

- 实时审查(审查)：指在执行付款指示(即电汇或转拨资金)前审查或过滤付款指示，以防在违反制裁、禁令及其它措施的情况下提供资金。
- 追溯搜寻(搜寻)：指识别特定的已完成交易，以及现有及已结束之户口。
- 交易监察(监察)：指在执行交易后对交易进行监察，以便识别不寻常的交易，包括监察单笔的交易，以及交易的流动情况。

¹ 沃尔夫斯堡组织包括下列主要跨国金融机构：荷兰银行、西班牙国家银行(Banco Santander Central Hispano S.A.)、东京三菱银行、栢克莱银行、花旗集团、瑞士信贷集团、德意志银行、高盛、汇丰、摩根大通、法国兴业银行、瑞士银行。

3 金融机构的任务

金融机构必须设有适当的程序，来识别不寻常的活动，以及不寻常活动或交易的模式。由于不寻常的交易、模式或活动不一定在所有情况下均有可疑，金融机构必须有能力分析并判断有关活动、模式或交易究竟是否可疑，是否属于潜在的洗黑钱活动或其他可疑活动。凡可疑的活动、模式及交易，均须根据当地法律、规例或规则向主管当局汇报。

监察经金融机构进行的账项活动及交易流程，乃是确保完成此项任务的方法之一。金融机构应该设置多种适当的程序，可根据政府主管机关提供的名单，来审查各种付款指示，以便查清多种情况，包括牵涉恐怖分子或资助恐怖主义的活动等。金融机构应该迅速响应政府主管机关提出的搜寻要求。

4 以风险为基础的查核方法

传统以来，部分政府机关就监察、审查及搜寻而颁布的法律、规例及规则，并未包含以风险为基础的查核方法。但政府的指令向来集中于通过设定报告限额，来收集金融机构的数据(例如大规模现金交易报告)或通过提供特定资料要求金融机构必须就相关资料提供特别信息(例如禁令或制裁)。履行这些收集资料及作出汇报的责任，即意味上报的活动或交易可能是可疑或违法的。然而，由于(举例而言)并非所有大规模交易均属可疑，监察工作重点不应只限于设定报告限额，而应注重分辨那些有别于一般已知及预期中的不寻常活动。

监察与若干审查和搜寻的程序亦应以风险为基础，与开户时进行的尽职审查所采用的基础相近。以风险为基础的监察与相关审查及搜寻工作，应与开户时所用以风险为基础的方法密切联系，而此种方法应同时顾及令风险增加或减少的要素。金融机构愈是了解客户，包括理解客户有意在该机构进行的活动，便愈能识别目前的活动与过去以及预期中的活动有何差别，如此金融机构便能掌握重要的资料以助判断是否有不寻常或可疑的活动。金融机构应视业务部门牵涉的风险，例如规模、从事业务的性质以及整体的监察程序，来考虑采用何种资讯科技系统。

因此，以风险为基础的查核方法可能需要按级别以不同方式采用实时审查、追溯搜寻及交易监察系统。

4.1 实时审查

实时交易审查是指在执行付款指示(即电汇或转拨资金)前审查或过滤付款指示。实时审查最常用于与执行禁令及制裁有关的付款指示。要识别款项是否交予或来自政府机关向金融机构所发通知列明的人物及企业，实时审查是最有效的方法。若要在完成交易前停止支付受影响的款项，实时审查十分重要，但此举会不利于直通式交易程序，因此政府机关必须及时采取行动，使适当的付款程序可以在结算及交收系统指定的时限内完成。

为了提高实时审查的质量，沃尔夫斯堡组织相信下列各点极为重要：

- 只应在进行与禁令或制裁有关的审查或过滤工作时，才规定必须使用实时审查；但不应规定金融机构针对政府机关并未指定的名单而进行实时审查；
- 启动实时审查技术的条件，应该只限于在与政府机关提供的适用名单配对时作出是与否的响应；
- 金融机构应可倚赖政府机关所发名单的正确性及完整性；以及
- 应该确定必须向金融机构提供的金额及资料类别，以便进行实时审查，包括全名、出生日期，以及其它相关独特识别标记，使“错误吻合”(即表面配对但经实质审核证明不吻合)的个案大为减少。

4.2 追溯搜寻

金融机构因推行各种政策及程序而持续进行以风险为基础的尽职审查或加强尽职审查，结果可能会进行追溯搜寻。进行追溯搜寻亦可能是由于政府机关提出要求或发出司法程序文件(例如传召或搜查令)，要求金融机构按规定搜寻特定的数据。

沃尔夫斯堡组织相信，要寻找和识别需要探讨的交易及账项，追溯搜寻是十分有用的工具。然而，对于应如何进行追溯搜寻以及机构内哪些纪录应作为搜寻的对象，金融机构以及政府机关之间并未有一致的看法。意见未能一致，而标准并未明确，可能(亦经常)会导致耗用大量时间用人力搜寻。

若金融机构因遵照本身的程序而作追溯搜寻，便应确保该等搜寻是以风险为评核基础。金融机构应识别哪些数据来源足可让其进行最有效及最快捷的搜寻，从而根据客户或交易的相关风险识别适当的数据。

为了制定一致的标准，使金融机构获得必要的协助，并最终促成对执法活动极有效用的追溯搜寻，沃尔夫斯堡组织建议政府机关经咨询金融机构后，定出应以电子方式保存的特定类别数据(例如识别客户身分的资料、实益拥有者的资料、交易资料)，而金融机构则应设法以电子化格式编订这些资料，以便支持既有效又快捷的追溯搜寻。

4.3 交易监察

对于不寻常及潜在可疑活动的持续监察工作，大多以交易监察的方法完成。为了监察潜在洗黑钱活动的以风险为基础的交易监察则需要制定多个风险模型。这些模型可用作识别潜在的洗黑钱风险，并提供风险分级的方法，以便对照各项已完成交易的风险。适当的交易监察程序应能对照交易资料及已识别的风险，例如进行交易的地理位置、产品及服务类别，以及从事交易的客户类别等资料，可用来比较不同类型的洗黑钱活动及其它违法活动，以便判断交易是否不寻常或可疑。

此方法需要设立一个模型用来协助识别哪些交易有别于标准模型或基准，而且包含以风险为基础的审核及分析。根据这种概念进行的交易监察，可让金融机构对未经实时审查及追溯搜寻的交易进行必要的审核。沃尔夫斯堡组织准备再制定下列范围的指引：

- 允许合理审核交易的程序；
- 识别合理并以风险为基础的评分/警戒级别；
- 确保各金融机构之间可以就模型的健全性互相比较；
- 为如何理解“不寻常”或可疑级别或程度确立行业标准；以及
- 更新或加强现行监察程序(现行程序只适用于超逾特定限额的交易)的能力

5 以风险为基础的交易监察标准

以风险为基础的交易监察程序如要发挥效用，应该：

- 对照客户账项/过往交易纪录与该客户的特定资料及相关的同类客户群，及/或对照客户账项/过往交易纪录与既定的洗黑钱准则或方式，来识别可疑的活动模式或不规范现象；
- 制定程序，来对照客户或交易的特定数据与风险评级模型；
- 能够确认各个交易模式以及“认知”哪些交易对某客户而言属于寻常，而非指定某些

交易为不寻常(例如，并非所有大额交易均属不寻常，其来由亦不难说明)；

- 在识别出不寻常的交易时发出警报；
- 追踪此等警报，确保机构内部适当处理此等警报，并按规定向有关当局汇报可疑活动；
- 机构的稽核部门及银行监管人员应保留查账线索以供查核；以及
- 提供适当的综合资料及统计数字。

6 结论

以风险为基础的交易监察、实时审查及追溯搜寻必须融入经整合的防止洗黑钱程序之中。过往的经验显示，现时各地政府用来监察可疑活动的标准并未倾向以风险为基础，而这些标准实际上未能有效识别潜在的洗黑钱活动。沃尔夫斯堡组织相信，以风险为评核基础的方法将可更有效监察不寻常或潜在的可疑活动，使相关人员可分辨出该种活动与合法活动的差别。基于这个原因，沃尔夫斯堡组织支持设立具备统一标准或基线之以风险为基础的监察模型，并同时保留足够的灵活性，以符合个别金融机构的需要。沃尔夫斯堡组织致力制定适当的标准及基准，从而确立有效的风险基础监察、审查及搜寻模型。

2003年9月