

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

## 序言

金融機構一直面對客戶透過他們進行清洗黑錢活動造成的困擾，要有效地克服這方面的挑戰，必須瞭解與客戶及交易相關的潛在清洗黑錢風險並加以處理。因此，沃爾夫斯堡組織<sup>1</sup>制定本指引，以協助各機構管理清洗黑錢的風險，並進一步實現沃爾夫斯堡組織致力防止成員機構被利用作犯罪用途的目標。

眾所周知，清洗黑錢份子千方百計地採取多重步驟，使其交易與合法交易難以區分。因此，儘管一家機構已在其防止清洗黑錢計劃中制定及實施合理設計之以風險為基礎的審查方法，也難以（有時甚至不可能）區分合法與不法的交易。

為評估清洗黑錢的風險，金融機構與客戶建立業務關係時需要進行適當的盡職審查，並在維持該段業務關係期間持續進行盡職審查及監察交易。合理設計之以風險為基礎的審查方法提供一個架構，藉以識別與客戶及交易相關的潛在清洗黑錢風險程度，讓機構將注意力集中在清洗黑錢風險最高的客戶及交易上。

沃爾夫斯堡組織相信，本指引有助各機構判斷客戶的業務，從而更有效地管理風險。目前各國政府或機構仍未就規範以風險為基礎的審查方法的性質及範圍，達成一致同意及接納的方法。為此，本指引提出一些有助各機構制定及實施合理設計之以風險為基礎的審查方法的相關考慮因素。以風險為基礎的審查流程的具體詳情，應基於機構本身的業務營運來決定。本指引旨在協助機構有效地管理潛在的清洗黑錢風險，而非阻止潛在客戶與機構進行交易。

### 1. 合理設計之以風險為基礎的審查方法的依據

合理設計之以風險為基礎的審查方法是機構用以識別潛在清洗黑錢風險的量度準則之一。機構在識別客戶及交易的清洗黑錢風險後，便可釐定及實施相稱的措施及控制方法，以減低此等風險。某些客戶的風險只會於客戶開始使用戶口進行交易後才顯現，所以監察客戶交易是以風險為基礎的審查方法的基本環節。

清洗黑錢風險可按照不同類別量度，而這些類別則可按風險變數予以修改。最普遍採用的風險準則有以下各項：

---

<sup>1</sup> 沃爾夫斯堡組織包括下列主要跨國金融機構：荷蘭銀行、西班牙國家銀行（Banco Santander）、三菱東京 UFJ 銀行、栢克萊銀行、花旗集團、瑞信集團、德意志銀行、高盛、滙豐、摩根大通、法國興業銀行及瑞士銀行。

此外，愛爾蘭聯合銀行集團（Allied Irish Banks）、星展銀行、勞埃德 TSB 集團、瑞典 SEB 銀行及渣打銀行亦參與制定本指引。

- 國家風險；
- 客戶風險；及
- 服務風險

以上各類別可按下文所述的風險變數予以修改。

機構於全面評估潛在清洗黑錢的風險時，給予此等風險類別(個別或合併)的比重由機構自行決定。應用於此等風險類別的方法顯然不只一種，其目的是提供策略，以管理與潛在高風險客戶相關的潛在清洗黑錢風險。

金融機構應記錄其風險評估方法，並定期予以檢討。

## 2. 是否適用於現有客戶

金融機構可考慮應否對現有客戶進行風險評估。如金融機構對某些客戶的現有風險監控措施感到滿意，則毋須進行額外風險評估。金融機構就此作出的任何決定，應考慮到從監察交易中顯示或從其他方面得知某些客戶、交易或業務部門對機構的業務或活動構成的整體風險角度來看，或應對該客戶重新進行風險評估。

## 3. 風險變數

在釐定某客戶對機構所構成的風險時，將會涉及若干程度的判斷。因此，機構採用以風險為基礎的審查方法，亦要考慮到相關客戶或交易的額外風險變數。此等變數可能增加或減少該客戶或交易被視為構成的風險，此等變數包括以下各項：

- 客戶存入的資產水平或交易額。舉例而言，若所存入的資產或交易金額比類似背景客戶的水平高出很多，並超出機構對此等客戶的合理預期水平，即表示原本不視為較高風險的客戶實應視為風險較高的客戶處理。相反地，似乎屬於較高風險的客戶只涉及低資產水平或低價值交易，即表示金融機構可根據全面以風險為基礎的審查方法，決定視該等客戶為較低風險的客戶處理。
- 客戶受到的監管或其他監督或管治制度的水平。舉例而言，客戶如為金融機構，而其受監管的司法管轄區被公認為已制定足夠的防止清洗黑錢準則(或其所隸屬的集團實施一套集團準則，致使客戶的母公司在防止清洗黑錢方面受到足夠的監管及監督，而客戶的母公司亦對客戶行使適當的監督)，則從清洗黑錢的觀點來看，其構成的風險低於在防止清洗黑錢方面不受監管或僅受最低水平監管的客戶。此外，公司及其全資附屬公司的股份，如由公眾持有及在認可交易所買賣，則構成的清洗黑錢風險極低。雖然區分合法及不合法交易的難度顯著提高，此等公司通常來自具備足夠及獲認可監管系統的司法管轄區，從其經營的業務類型及須遵守較廣泛的管治制度來看，所構成的風險一般較低。此外，需要對此等

公司進行的每宗交易加以具體了解的程度，亦因公司性質(其股份由公眾持有及在有足夠監控的司法管轄區買賣)而得以減低。再者，機構對此等公司開立戶口之時進行的盡職審查及在維持業務關係期間進行的交易監察，亦毋須特別嚴謹。

- 業務關係是否穩定或維持關係時間的長短。維持長久的業務關係，並經常與客戶聯繫，則出現清洗黑錢風險的機會亦較低。
- 機構對本身經營業務所在地的司法管轄區的熟識程度，包括對當地法律、法規及條例，以至監管架構及範圍的瞭解。一家機構對前述範疇越是熟識，越有助提升該機構評估客戶的能力。
- 客戶在缺乏充分的商業或其他理由的情況下，使用中介公司或其他架構，或是不必要地令架構複雜化，或令其對金融機構而言缺乏透明度。除非瞭解造成前述情況的理據，並使公司架構對該機構而言具有足夠透明度，否則該等公司或架構會有較高風險。

#### 4. 對較高風險情況採取的措施及控制方法

如金融機構運用風險評估程序釐定客戶的清洗黑錢風險為較高，則應設計及實施適當的措施及控制方法，以減低潛在風險。採取該等措施及控制方法可能需要投入資源及時間，以識別並取得適當的客戶風險資料。此等措施及控制方法如下（可包括一項或以上）：

- 對機構內各業務部門的較高風險情況提高警覺；
- 提高「認識你的客戶」的水平或加強盡職審查；
- 小心批核新開戶口或新業務關係；
- 加強監察各項交易；及
- 提高持續監控水平及加強對業務關係的檢討。

相同的措施及控制方法通常可用以處理多於一項經識別的風險準則，因此機構毋須針對本指引載列的每項風險準則，逐一設立特定的控制方法。

沃爾夫斯堡組織的指引及原則，就機構對較高風險客戶實施的更有效措施及控制手段，提供

更詳盡的指引<sup>2</sup>。

## 5. 國家風險

瞭解國家風險以及其他風險因素，對於識別潛在清洗黑錢風險甚為有用。目前各國政府或機構仍未制定一套統一的標準，用以界定某一國家的清洗黑錢風險是否較高。決定一個國家是否構成較高風險的因素包括以下各項：

- 諸如聯合國等組織對其實施制裁、禁運或類似措施的國家。在某些情況下，聯合國等組織對有關國家實施的制裁或類似措施未必獲得廣泛認同，但機構可視乎實施制裁或類似措施的組織的地位及該等措施的性質，考慮對該等國家的信任程度。
- 被打擊清洗黑錢財務行動特別組織（FATF）識別為在打擊清洗黑錢方面採取不合作態度的國家，或是按可靠資料來源被識別為欠缺適當清洗黑錢法律及法規的國家。
- 按可靠資料來源<sup>3</sup>被識別為向恐怖主義活動提供資金或支持恐怖主義活動的國家(而如下文所述，透過以風險為基礎的審查方法來鑒別存於金融機構中的恐怖主義活動資金是不可行的，適當的方法是以支持恐怖主義活動的國家作為決定國家或地域風險的評估因素)。
- 按可靠資料來源被識別為貪污或其他犯罪活動程度嚴重的國家。<sup>4</sup>

## 6. 客戶風險

釐定客戶帶來的潛在清洗黑錢風險，對全面評估有關風險提供重要的資料。每間機構需要按其本身的準則，評估客戶是否構成較高的清洗黑錢風險，以及減低風險因素是否導致釐定從事該等活動的客戶不會構成較高的清洗黑錢風險。在作出這方面的判斷時，上文所述的風險變數將起重要作用。對於哪些客戶會構成較高風險現時並無一致的見解，但具有下述特點的客戶已被識別為有較高潛在清洗黑錢風險：

- 軍備製造商、交易商及中介人。
- 涉及大量現金(及等同現金)的業務，包括：
- 貨幣服務業(滙款行、兌換行、墨西哥的滙兌處、法國的外幣兌換局、轉賬代理機構及鈔

<sup>2</sup> 請於 [www.wolfsberg-principles.com/standards](http://www.wolfsberg-principles.com/standards) 參閱沃爾夫斯堡已發表的文件。

<sup>3</sup> 「可靠資料來源」指由公認為聲譽昭著的知名組織提供的資料，而該等資料可從公開及廣泛的途徑獲得。此等資料來源包括(但不限於)超級跨國或國際組織，例如世界銀行、國際貨幣基金組織、經濟合作及發展組織(「經合組織」)及埃格蒙特金融情報組織(Egmont Group of Financial Intelligence Units)，以及相關國家政府機構及非官方組織。

<sup>4</sup> 如透明國際(Transparency International)。

票交易商)；

- 賭場、博彩及其他賭博相關活動；或
- 雖然業務一般不涉及大量現金，但有若干交易會產生大量現金。
- 不受監管的慈善組織及其他不受監管的非牟利組織(特別是「跨境營運」的組織)。
- 高價值或貴重貨品交易商(例如珠寶、寶石及貴重金屬交易商、藝術品及古董交易商及拍賣行、房產代理及房地產經紀)。
- 會計師、律師或其他專業人士為客戶開立而不會向金融機構披露相關客戶身份的「保管人」戶口。如金融機構在「認識你的客戶」及防止清洗黑錢事宜上過份依賴該等保管人，則由該等保管人代客戶開立的戶口亦存在較高風險。
- 在業務關係中使用或涉及中介人。然而，當涉及中介人的業務關係受到足夠的防止清洗黑錢法規監管，而且在遵守監管法規上受到監督，又或是在其他方面採用足夠的防止清洗黑錢程序，則一般可減低清洗黑錢風險。<sup>5</sup>
- 屬於政治人物的客戶<sup>6</sup>。

## 7. 服務風險

在進行全面風險評估時，亦應考慮金融機構提供的服務會否構成潛在清洗黑錢風險。在全面釐定清洗黑錢的風險時，不應忽略清洗黑錢風險較高的服務。機構須加倍留意那些並無說明是由其提供的新增或創新服務，但其服務卻被利用來交付這些產品。在釐定服務是否存在清洗黑錢風險時，應考慮以下因素：

- 被監管機構、官方機構或其他可靠資料來源識別為潛在清洗黑錢高風險的服務，包括，舉例而言：
  - 國際代理銀行服務；及
  - 國際私人銀行服務。

---

<sup>5</sup> 有關中介人的討論，包括構成較高及減低清洗黑錢風險的情況，請參閱沃爾夫斯堡組織所刊發有關中介人的常見問題，而在特定情況下，同時參閱互惠基金及其他匯集投資工具指引，以及投資及商業銀行服務常見問題(全部資料載於 <http://www.wolfsberg-principles.com> 網址)。

<sup>6</sup> 請於 <http://www.wolfsberg-principles.com/faq.html> 網址參閱沃爾夫斯堡有關政治人物的常見問題。

- 涉及買賣及交付鈔票及貴重金屬的服務。

為免生疑，金融機構不應提供讓客戶蓄意隱藏身分以防被認出及偵查的服務。

## 8. 培訓及教育

為金融機構內所有相關僱員提供培訓及教育，對於成功實施任何以風險為基礎的審查方法來管理潛在清洗黑錢風險起關鍵作用。所有相關僱員都必須知悉及明瞭其營運範圍內的法律及監管環境，包括相關預防清洗黑錢的條文，以及金融機構本身在實施以風險為基礎的審查方法的措施。

## 9. 以風險為基礎的審查方法及恐怖主義活動融資

本指引並無具體提出一種以風險為基礎的審查方法，用以識別與恐怖主義活動融資有關的潛在風險，因為沃爾夫斯堡組織相信，當嘗試在金融機構內鑒別哪些是恐怖主義活動資金時，這種方法效用不大。沃爾夫斯堡組織曾發出聲明<sup>7</sup>，金融機構難以區分恐怖主義活動的資金及其他資金，而用於支持恐怖主義活動的資金未必一定來自犯罪活動。因此，對客戶及交易進行以風險為基礎的評估，於識別資金是否用於支持恐怖主義活動方面一般並無效用。然而，如有一些或部分恐怖主義活動資金來自清洗黑錢，則可採用以風險為基礎的審查方法，讓金融機構識別清洗黑錢活動並向政府當局舉報，有助打擊恐怖主義活動的融資。沃爾夫斯堡組織並相信，由政府識別與恐怖主義活動有關連的人士，並適時向金融機構提供有關資料，是協助金融機構鑒別哪些是用於支持恐怖主義活動資金的最有效方法。

## 10. 總結

金融機構不應僅因客戶的潛在清洗黑錢風險較高而不與該客戶進行交易，制定本指引是為協助機構識別不同情況下可能需要實施的額外措施及控制方法。即使已採用合理設計之以風險為基礎的審查方法，金融機構亦可能在不知情的情況下牽涉入清洗黑錢活動。這種情況不會使以風險為基礎的審查方法變成無效，已實施此方法的機構亦不應受無理批評。

以風險為基礎的審查方法對於打擊清洗黑錢活動極具效用及效率。這方法鼓勵機構就活動是否可能涉及清洗黑錢來決定進行打擊工作及活動的先後次序，並按經驗及嚴重程度通過對風險的評估制定合適的打擊措施。

---

<sup>7</sup> 請於 <http://www.wolfsberg-principles.com/standards> 網址參閱沃爾夫斯堡有關壓制恐怖主義活動融資的聲明。