

從洗錢防制角度 談資助恐怖活動

■ 法務部調查局洗錢防制處 魏至潔

你可曾想過恐怖組織的財源從何而來？為何 ISIS 能招募世界各地的「聖戰士」？甚至保證照顧聖戰士的家人生活無虞？這一切的答案或許都與資助恐怖活動（下稱：資恐）有關。

資恐特徵

2001 年 911 恐怖攻擊後，美國執法單位發現恐怖分子攜帶旅行支票入境籌備恐怖攻擊，各國才逐漸重視資恐此一新興議題，2001 年防制洗錢金融行動工作組織（FATF）遂將打擊資恐與洗錢防制併列。我國資恐防制法於 105 年 7 月 27 日經總統公布後施行，至今已屆一週年，該法將資助恐怖活動行為罪刑化並明確規範目標性金融制裁範圍，是我國推動打擊資恐及防制洗錢的重要里程碑。

資恐防制法對「資恐」之定義為「對恐怖活動、組織、分子之資助行為」，資恐特色如下：

一、資恐無前置犯罪

資助恐怖活動與洗錢犯罪最大相異點在於，洗錢往往是因主要犯罪產生犯罪所得，進而有洗錢行為，故洗錢行為必有前置犯罪，洗錢多附屬於主要犯罪；資恐則是一般不特定民眾、法人、團體，因特殊理念、利益而資助特定恐怖活動，故無前置犯罪。

二、資恐係恐攻的前哨站

任何恐怖攻擊活動必然需要資金的挹注，無論是恐怖組織內部運作經費、聖戰士薪水、安家費、武器或策劃恐攻等，財源是恐怖攻擊活動最重要的指標。

三、資助者

資助者與一般民眾無異，多數資助者背景單純、有正當工作且無前科，過往交易紀錄亦相對正常合理，任何自然人、法人或團體都可能成為潛在的資助者。

四、資助款項來源可能合法正常

在追查洗錢犯罪時，資金來源是否合法係判斷洗錢行為的重要指標，惟資恐的資金來源可能是合法且正常的，例如薪資、定存解約、買賣收益等。

五、資恐僅能從「風險」判斷

FATF 防制洗錢及資恐 40 項建議中，最重要的概念為「以風險為本之方法」（Risk-Based Approach），而資恐僅能從客戶、產品、服務、國家、地區等風險高低進行資恐風險判讀。

資恐途徑

資恐之資金來源可能係合法途徑，亦可能來自非法管道，無論合法或非法，資金均可能有洗錢行為多層化（layering）之現象，企圖隱匿資金來源及最終去向、阻斷金流，造成執法人員查緝之困難；或利用人頭帳戶、公司帳戶或團體名義，企圖以合法掩飾非法。資助的形式固然種類繁多，且具多樣化，惟不外乎下列數種方式：

- 一、利用金融機構轉帳、匯款
- 二、向銀樓購買實體黃金
- 三、利用指定非金融業事業或人員（DNFBP，如律師、會計師、地政士、銀樓業者等）協助合法化資金來源及去向
- 四、跨境現金流通、直接交付現金
- 五、利用虛偽國際貿易，掩飾資金來源、去向



恐怖攻擊的資助形式繁多，包含轉帳匯款、實體黃金、跨境現金流通或直接利用採購武器或網路虛擬貨幣等資助手段。



虛擬貨幣比特幣（Bitcoin）近年來極度盛行，由於具匿名性，往往被使用於詐騙案件中。（圖片來源：右圖載自公視新聞）

六、直接向廠商採購高科技工具機以轉換為製造武器

七、利用虛擬貨幣資助

八、購買保單、衍生性金融商品

九、其他

由於金融科技（FinTech）發展迅速，支付工具日新月異，故資恐途徑也日趨多元，尤其網幣、比特幣的盛行，更讓資恐蒙上神祕面紗，增加查緝之困難，要追查到真實的資金來源或流向進而進行目標性金融制裁，都是困難的挑戰，即使臺灣仍是以現金為主要支付工具的國家，仍不可輕忽金融科技對資恐造成的影響。

我國金流與防制資恐概念

「現金」在牛津英文辭典的定義為「以硬幣或紙鈔形式且能立即使用的金錢」，相較北歐瑞典、丹麥等現金使用率僅占 GDP 2% 之國家，亞洲地區特有的現金文化及民眾對使用現金的高度依賴，致使臺灣現金使用率高達 8 成以上，其他支付工具

僅占 2 成比例。對犯罪者而言，現金最大的優勢在於其匿名性及阻斷查緝性，現金導致金流的不透明性，易成為犯罪之溫床，亦是高洗錢／資恐風險之支付工具，增加執法者查緝上的困難。

FATF 40 項建議中，要求各國對出入境之跨境運輸現金或無記名可轉讓金融商品，建置申報或揭露系統，其指涉包括現金、黃金、有價證券等，現金在邊境的流通，除旅客攜帶外，尚有包裹郵寄、貨運夾帶等，目前均已納入新修正洗錢防制法之規範。

臺灣係海島型國家，與其他陸地比鄰接壤的大陸型國家相較，邊境管制尚屬嚴格，主要海港、空港，均有執法人員駐守查緝，因此旅客攜帶現金入境之洗錢／資恐風險仍屬低度風險，應防範之風險為「輸出型」，攜帶超額新臺幣至境外之比例遠高於攜入，輸出地點以亞洲城市為主，根據媒體報導之出境目的地分析，分布於中國大陸、港澳、泰國。究其主要原因，可

能與兩岸地下通匯、博奕、人力仲介及旅遊業等有密切關係，目前雖尚難論定旅客攜出、入現金與資助恐怖活動之關連性，但仍須注意以鉅額現金闖關之背後因素，以防範資恐事件於未然。

策進作為

我國雖屬低度恐攻風險國家，惟居安思危，為維護國家安全，須預先防制恐怖組織或個人將臺灣視為恐攻目標，資助恐怖活動是恐怖攻擊的前哨站，如能機先預防，方能達到阻斷金流及目標性金融制裁之效，亦能有效阻止恐怖攻擊活動之發生，對執法單位而言掌握金流係事半功倍之偵查方式，以下臚列策進作為：

一、強化金融機構客戶審查

洗錢防制法對金融機構之定義包含銀行、信用合作社、農漁會信用部、保險公司、證券商、期貨商、信託業等，金融機構係防制洗錢第一道防線，因金融機構直接與客戶接觸，能深入了解客戶職業、背景、資金來源等，藉以判斷交易之可疑性；如能落實金融機構對洗錢／資恐可疑交易態樣之訓練，應能機先預防絕大部分資恐之可疑交易；再配合交易持續監控，不斷調整客戶風險等級，亦能掌握金流動態，對於公司透過國際貿易資恐、或進出口毒物原料等機先掌握；另國際間曾出現恐怖組織為自殺炸彈客投保，由其家屬為保險受益人之案例，建議應在恐怖活動發生後，

依法凍結相關帳戶、保單及資產，保全後續蒐證作為。

二、加強指定非金融機構事業或人員教育訓練

指定非金融機構事業或人員係指銀樓業者、地政士、不動產經紀業者、律師、公證人、會計師等，現行修正之洗錢防制法已將此類人員納入洗錢防制法範圍，受規範之專業人員均需對客戶身分進行確認，並依風險對客戶審查，其中包含實質受益人之審查，如遇可疑交易，亦須向法務部調查局申報可疑交易報告，法制面雖已規範，惟對於打擊資恐交易態樣之瞭解與適時遏止，目前尚依賴其職業敏感度，故仍有必要持續對此類人員進行教育訓練。

三、追查旅客攜帶超額現金來源

依據現行洗錢防制法規定，旅客攜帶超過美元1萬元（或等值外幣）或新臺幣10萬元入出境即需申報，未誠實申報者，超額部分則沒入。目前所查獲之未申報案，已有沒入機制，惟並未針對其資金來源深入瞭解，或請旅客提供適當證明文件，證明資金來源。由於現金係高資恐風險支付工具，應深入追查，並持續監控特定旅客之其他交易，或註記該名旅客日後嚴檢等機制，以達嚇阻「錢騾」之效。

四、立法管制虛擬貨幣

虛擬貨幣在臺灣僅是合法「商品」，仍屬不合法支付工具，目前在詐騙案件中

**旅客或隨交通工具服務之人員攜帶
現鈔、有價證券、黃金、物品等入出境登記表**

Report of inward/outward Passengers or Crew members carrying money laundering controlled Items

☐入 起程地 _____ imported from _____
☐出境旅客目的地 Items of report are exported to : _____

日期 Date : 年 Year _____ 月 Month _____ 日 Day _____

飛機/輪船班次 Flight / Vessel No : _____

姓名 Name : 姓 Last _____ 名 First & Middle _____

出生年月日 (西元) Date of Birth : 年 Year _____ 月 Month _____ 日 Day _____

護照號碼 Passport No. : _____ ; 身分證號碼 (本國籍) ID No. (Citizen only) : _____

性別 Sex : ☐男 Male ☐女 Female , 國籍 Nationality : _____

永久住址 Permanent Address : _____

在臺住址 Address in Taiwan : _____

A. 現金 Currency Amount :
☐新臺幣 TWD : _____ ☐人民幣 RMB : _____
☐美金 USD : _____ ☐日幣 JPY : _____ ☐其他 Other : _____

B. 無記名之有價證券面額 Bearer Negotiable Securities Amount : (請加註幣別)
☐旅行支票 Traveler's Check : _____ ☐其他支票 Other Check : _____
☐本票 Promissory Note : _____ ☐匯票 Draft : _____ ☐其他 Other : _____

C. ☐黃金 Gold _____ 件 (pcs) _____ 公斤 (kg)
D. 物品 Goods ☐鑽石 Diamond _____ 件 (pcs) _____ 公斤 (kg)
☐寶石 Precious Stone _____ 件 (pcs) _____ 公斤 (kg) ☐白金 Platinum _____ 件 (pcs) _____ 公斤 (kg)

用途 Purpose : _____

來源 Source : _____ (例如：國家、管道)

茲聲明全部申報均屬正確無誤 I hereby declare that the above entries are correct and complete.

旅客簽名 Signature : _____

海關處理欄 Customs Official Only
財政部關務署 _____ 關 (_____ Customs) 關員核章 Signature of Customs Officer _____

1. 入出境旅客或隨交通工具服務人員攜帶下列物品，應填具本表向海關申報：(1) 新臺幣現金逾 10 萬元、人民幣現金逾 2 萬元或外幣現金總價值逾等值美金 1 萬元、(2) 無記名有價證券總面額逾等值美金 1 萬元、(3) 黃金總價值逾美金 2 萬元、(4) 超越自用目的之鑽石、寶石、白金總價值逾等值新臺幣 50 萬元。Inward/outward passengers or crew members must declare to the Customs for the following items: (1) Cash more than TWD100,000, RMB20,000 or Foreign Currency exceeding the value equivalent to USD10,000, (2) Bearer Negotiable Securities exceeding the value equivalent to USD10,000, (3) Gold exceeding the value equivalent to USD20,000, or (4) Diamonds, Precious Stones, Platinum not for personal use and exceeding the value equivalent to TWD500,000.

2. 人民幣超過限額部分，雖向海關申報，仍僅能於限額內攜入/出；新臺幣超過限額部分，應於入/出境前向中央銀行申請核准，持憑查驗放行。Cash more than RMB20,000 is not allowed to bring into or out of Taiwan under any condition. Cash more than TWD100,000 is allowed to bring into or out of Taiwan if a prior approval by the Central Bank of China (Taiwan).

3. 未申報或申報不實將依法沒入，或處以罰鍰。Failure to declare in full, the undeclared will be confiscated or fined.

4. 本表內容請以正楷書寫。Please write in print.

為達到國際反恐標準，2017 年新洗錢防制法上路，旅客入、出境攜帶超過一定額度的現金或等值品，要填具申報單先行申報，否則超額部分將被沒入或罰鍰。

被廣為運用的即為比特幣 (Bitcoin)，雖每筆交易均記錄在其歷史帳本中，相較而言公開透明具可追溯性，然而就執法面向，困難的是比特幣的匿名性，即使追查資金來源，也僅是一組電腦 IP，該 IP 無法對應到真實世界的「人」。據華爾街日報所載，2015 年印尼警方曾查獲印尼籍人士赴中東伊斯蘭組織受訓後，使用比特幣發動恐怖攻擊案例，惟近期英美主流媒體及官方研究單位，一面倒認為比特幣與資恐無關，主因係比特幣為新興支付工具，且

必須在網路建設穩定之國家、地區方能普及，咸認恐怖組織仍偏好現金所帶來的便利性、匿名性及不易追查性。

結語

金融科技發展日新月異，新興支付工具如雨後春筍，當資恐態樣、類型、途徑越來越多元化時，執法者更應與時俱進，精進偵查作為，有效打擊資恐活動，以維護國家安全。

伊斯蘭國 瓦解 衝擊我國國家安全

■ 南華大學國際事務暨企業學系兼任教師 楊宗鑫

盛極一時的伊斯蘭國，在列強圍剿下，已呈窮途末路。當其組織瓦解後，餘部可能向周邊竄逃，對於我國國家安全，構成嚴峻挑戰。

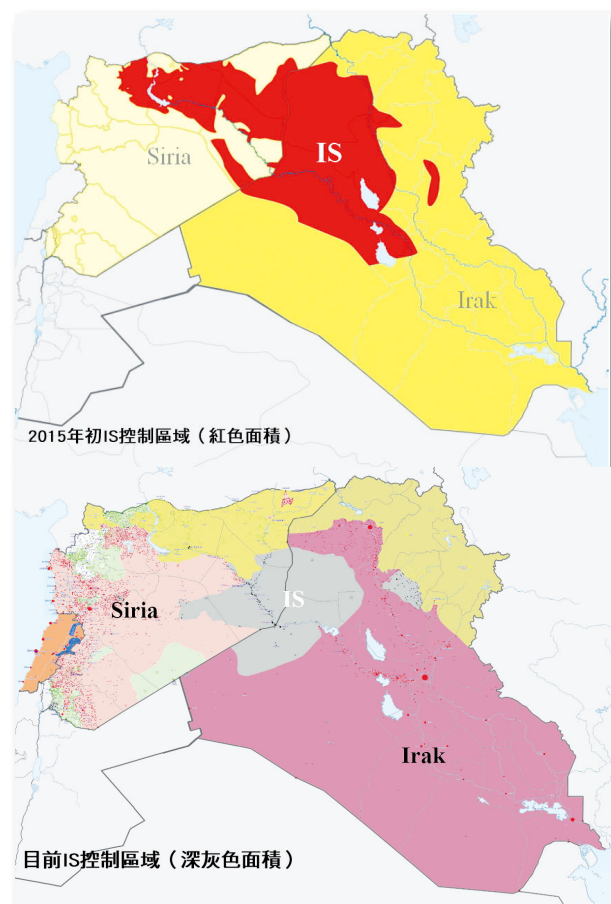
從崛起到瓦解

原作為蓋達組織分支的伊斯蘭國，在 2011 年賓拉登遭美國海豹部隊擊斃後，趁勢崛起。

伊斯蘭國在爭取勢力範圍時，屢屢採用炸毀寺廟、種族清洗、毒氣屠殺等非人道手段，蓋達組織為避免形象受牽連，於 2014 年宣布與其劃清界限。然而這非但沒有遏制伊斯蘭國的氣焰，反而促使該組織於同年宣布在占領的伊拉克及敘利亞部分地區建國。

2015 年間，伊斯蘭國的發展到達頂峰，控制了 9 萬平方公里以上領土，占領區內人口近千萬，擁有 3 萬名以上的武裝力量，並據信在全球 20 個以上國家建有分支，各地宣稱支持該組織理念的年輕人，更是不計其數。

在取得相當政治成果後，伊斯蘭國並未如同其他恐怖組織，選擇接受國際社會



伊斯蘭國控制區域變化對比，2015 年伊斯蘭國領土達到巔峰，然在美、俄及周邊國家圍剿下，2016 年接連損失了拉馬迪、帕米拉、費盧傑、曼比季等數個重要據點，令實際控制區域大幅縮少。（Photo Credit: Nerika, https://zh.wikipedia.org/wiki/File:Territorial_control_of_the_ISIS_ve.png; BlueHyperCane761, https://zh.wikipedia.org/wiki/File:Syrian,_Iraqi,_and_Lebanese_insurgencies.png）



1993 年前以色列總理拉賓、前美國總統柯林頓和「法塔赫」領袖阿拉法特，達成奧斯陸協議，於美國白宮草坪簽署了《臨時自治安排原則宣言》，被認為是以巴和平進程中的里程碑。

規範，逐漸走入體制，反而是繼續在世界各地推動「聖戰」，自然引起各國不滿。

在美、俄兩強領導下，與周邊國家組成對伊斯蘭國的圍剿力量，其中美國陣營於今年 3 月，邀集 67 國召開部長級會議，商討軍事行動。更關鍵的是，過去表態絕不捲入其中的北約組織，也在今年 5 月的元首峰會中，宣布加入打擊行列，猶如敲響了伊斯蘭國的喪鐘。

截至今年 8 月止，伊斯蘭國已失去原本占領區 70% 以上領土，大城市均已淪陷，交通要道也被切斷，僅存零星的少部分區域各自為戰。

拒絕進入體制的泛伊斯蘭主義

何以伊斯蘭國在盛極一時之後，沒有守住應有的政治成果，就面臨被列強征伐的命運？這主要與其抱持的意識形態有關。

過去著名的伊斯蘭恐怖組織，政治目的都有上限。比方說，在 1960 年代被國際社會列為恐怖組織的「法塔赫」，目標在

爭取巴勒斯坦獨立建國，因此對以色列採取武裝鬥爭。然而到了 1980 年代，隨著以色列願意給予巴勒斯坦更大自治空間，法塔赫也逐漸調整路線，以、巴雙方在 1993 年簽訂奧斯陸協議，隔年該組織領袖阿拉法特，與以色列總理拉賓共同獲得諾貝爾和平獎。

另一個致力推動巴勒斯坦獨立的組織，則是在 1980 年代成立的「哈瑪斯」。因不認同法塔赫向以色列妥協的態度，哈瑪斯除了對以色列發動恐怖攻擊外，在巴勒斯坦境內也與法塔赫展開地盤爭奪。2006 年，哈瑪斯贏得巴勒斯坦議會選舉，組成自治政府後，試圖減少採取恐怖手段，並與以色列展開接觸。

其他像是黎巴嫩境內以反抗以色列著稱的「真主黨」、意圖將奈及利亞伊斯蘭化的「博科聖地」等，這些恐怖組織的目標都是區域性的，亦即僅要求在特定範圍內滿足其政治理想。當目標達成後，即逐步接受國際法規範，儘管過程中仍會偶發零星衝突，但在大方向上，是以談判代替對立的。

相較之下，抱持泛伊斯蘭主義者，則不會輕易接納既存體制。該主義基本上認為，所有穆斯林地區應團結起來，組成一個哈里發國，更激進者甚至主張，即使在非穆斯林地區，也要推動伊斯蘭化。賓拉登所領導的蓋達組織，則可視為第一代以整個伊斯蘭世界為訴求的恐怖組織；伊斯蘭國自立門戶後，也試圖在北非到東南亞之間，建立一個泛伊斯蘭國家。



蓋達組織策動多宗恐怖攻擊，包括 1998 年美國大使館爆炸案及 2001 年 911 恐怖攻擊事件，震驚全球；右圖為美國駐肯亞大使館爆炸後的殘垣，上圖為 911 事件後的世貿中心。

泛伊斯蘭主義者的政治目標，不在特定國家、特定區域，而在整個伊斯蘭文明區、甚至全球，因此並不以取得一定的政治成果為滿足。對於現存體制，不僅絕不會接受，甚至是要取而代之。

解體後 將由「核心」向「邊陲」擴散

歷史經驗中，許多國家或反政府組織，在正式建制遭摧毀後，剩餘武裝力量若不選擇投降，通常會以避走他處的方式，繼續從事游擊活動，抑或成立流亡政府，持續與合法統治者進行對抗。

一度席捲中東的伊斯蘭國，在列強圍剿下節節敗退。正當聯軍部隊不斷傳出攻克各大城的捷報時，「化整為零」效應也正在醞釀。一旦伊斯蘭國中央統治遭殲滅，竄逃而出的殘餘勢力，將各自展開獨立發展。這對於鄰近中東的周邊國家而言，恐怕才是惡夢開始。

過去的伊斯蘭國，係將征伐目標聚焦於伊拉克、敘利亞等伊斯蘭文明「核心」地帶，當此地區無法繼續鞏固後，殘存勢力將向外圍流竄，由核心地區，轉往同樣屬於伊斯蘭文明圈，但在信仰程度上較落



今年2月一名在臺印僑涉嫌加入伊斯蘭國，經臺美合作逮捕後，遣返回印尼。（圖片來源：截自TVBS新聞）

後的「邊陲」地區擴散。這些地區可能包括了東歐的巴爾幹半島、南歐的伊比利半島、中亞五國、東南亞境內的印尼及菲律賓等。

對我國家安全之衝擊

對我國而言，這勢將是國家安全的重大威脅。據勞動部今年年初統計，臺灣境內外勞約有六十二萬餘人，其中又以印尼籍 43%、越南籍 26%、菲律賓籍 19% 位居前三。全臺 30 萬名穆斯林中，有超過 9 成是東南亞移工，多數為印尼籍，亦有少數菲律賓籍。

伊斯蘭國在短時間內席捲伊斯蘭地區，讓年輕穆斯林趨之若鶩的一大關鍵，就在於善用網路力量，鼓動極端思想。在臺外勞平均年齡，有超過一半以上介於 25 至 34 歲之間，這些人正是伊斯蘭國煽動的頭號目標。

其實早在今年 2 月間，即有一名 34 歲的印尼籍女性外勞，因疑似加入伊斯蘭國，經美國聯邦調查局通報我國安局後，由移民署將其遣返出境。伊斯蘭國崩解後，外

擴效應將如滾雪球般，讓情勢更為嚴峻。更難預料的是，來臺外勞中，有超過 5 萬名逃逸者行蹤不明，這些狀況並非國安單位所能掌握，一旦這些人遭到滲透，開始進行組織性的地下活動，恐怖攻擊的陰影將如同芒刺在背。

除了對我國社會秩序的影響外，跨國經貿投資也將受牽連。目前政府推動的新南向政策，係鼓勵以東南亞國家為投資標的。若伊斯蘭國餘部進入東南亞，將對當地政經局勢及治安穩定帶來衝擊，迫使外商企業重新評估投資環境、廠房安全；而被調往這些地區的人員，也會心生更多顧忌，視外派為畏途。

結語

在全球化時代下，任何單一事件都有可能掀起巨大的蝴蝶效應，伊斯蘭國的潰散，絕非千里之外的他國事務。只要極端思想存在，即使正式組織瓦解，倖存者仍將持續尋找下個「聖地」，對於包括我國在內的周邊國家，都將構成嚴重威脅。