

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 國際恐怖主義的資金流動

The Capital Flow of International Terrorism

doi:10.30390/ISC.201103_50(1).0004

問題與研究, 50(1), 2011

Issues & Studies, 50(1), 2011

作者/Author：林泰和(Tai-Ho Lin)

頁數/Page：97-141

出版日期/Publication Date：2011/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201103_50\(1\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201103_50(1).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



國際恐怖主義的資金流動*

林 泰 和

(國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授)

摘 要

21 世紀開始以來，國際上發生了許多重大的恐怖攻擊事件，例如 2001 年 911 恐怖攻擊事件、2002 與 2003 年兩次峇里島爆炸事件、2004 年馬德里火車爆炸事件、2005 年倫敦地鐵攻擊事件、2008 年孟買攻擊事件。這些恐怖攻擊事件因為造成眾多死傷，加上國際媒體晝夜強力放送，使閱聽大眾至今記憶猶新。但是，這些恐怖攻擊事件都只是整個恐怖組織活動的最終「產品」。

國際恐怖行動若分成上、中、下游。上游是資金的供給，中游是人員招募與訓練，下游是恐怖活動的執行。其中最為關鍵的面向無疑是對恐怖組織的資助與資金的募集。一旦獲得資金，並不一定保證能夠馬上運用，因為有些資金的來源屬於非法，必須透過國際金融體系的流通甚至洗錢的過程，才能將資金轉變成實質的購買力，以遂行恐怖行動。本文的主要目的在於試圖瞭解國際恐怖組織資金的流動方式及國際社會的回應。

本文分成五大部分。導言部分由全球化理論與背景出發，敘述恐怖主義資金流動在全球化現象下的複雜性與重要性。第二章開始分析恐怖主義資金流動的兩大方向：需求面與供給面。第三章討論恐怖組織如何將所得到的金錢資助，透過洗錢的過程，轉化為實質的購買力，以應付必要的支出。因應恐怖組織資金流動對國際安全的威脅，第四章討論國際社會如何對此回應。第五章則是綜合本研究所做成的結論。

關鍵詞：恐怖主義、洗錢、資金流動、跨國犯罪、911 事件

* * *

Terrorist seldom kill for money, but they always need money to kill.

Terry Davis ①

* 本文對於國際恐怖主義議題之探討，係來自作者主持之國科會計畫 (NSC 99-2410-H-194-040) 之部分構想。

註① Ibrahim Warde, *The Price of Fear—The Truth behind the Financial War on Terror* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2007), p. 21.

壹、導 言

本文所稱的恐怖主義資金流動是指恐怖組織透過管道募集資金（供給面），然後將資金透過合法或非法的金融體系，轉變成實質購買力，亦即用於消費、儲蓄與投資，最後支付恐怖活動計畫的執行（需求面）。全球資金的流動方式，隨著 21 世紀金融商品種類的推陳出新，國家金融市場解除管制、國際銀行與其他金融機構的發展，使得全球金融資本配置雖然更有效率，但是在某種程度上，也對國家主權與自主性造成深刻的影響。除此之外，通訊與資訊技術的進步，使得資金的流動更加快速便捷。^②在此背景下，跨國組織犯罪與恐怖組織找到新的施力點，得以使其資金迅速轉移，作為恐怖攻擊行動的活水源頭。作者的研究問題與興趣因此聚焦在：國際恐怖主義資金流動的方式為何，由此引申出恐怖組織透過哪些管道取得資金、取得資金後如何支付需求以及國際社會如何回應。

在社會科學領域所形成的全球化概念，最原始是經由 Theodore Levitt 發表的文章「市場的全球化」（Globalization of Markets）在經濟學領域找到切入點（Eingang），指涉的是一種在個人、組織、社會與國家四個層面在國際體系相互交織的過程，而全球化的推力則是技術、通訊科技與知識社會的發展。^③國際恐怖主義不能夠在沒有全球化背景與脈絡之下分析討論，因為全球化與恐怖主義已成為兩股複雜且互相交織的力量，形塑 21 世紀的國際安全問題。^④而 911 恐怖攻擊的發生，引發全球化將因此停滯不前，甚至倒退的疑慮。^⑤本世紀全球化與安全的相互依賴關係在 1990 年代，尤其是 911 事件之後最為顯著，全球化所有正面的現象與其穿透機制（penetrating mechanism），如網路、媒體、資金與人員貨物的流動，在一瞬間可以被恐怖分子充分利用，進行恐怖攻擊。^⑥首先，全球化經常被定義為合法經濟的交易（transactions），

註② David Held (et al.), *Global Transformations—Politics, Economics and Culture* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 213~214, 189, 228.

註③ Friedrich Schneider & Bernhard Hofer, *Ursachen und Wirkung des weltweiten Terrorismus—Eine Analyse der gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen und neue Ansätze zum Umgang mit dem Terror* (Wiesbaden: VS Verlag 2008), p. 111. 另外 Theodore Levitt 的文章收錄在 Robert Z. Aliber & Reid W. Click (eds.), *Readings in International Business: A Decision Approach* (Cambridge: The MIT Press 1993), pp. 249~266.

註④ Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter 2002-2003), p. 52.

註⑤ Walter LaFeber, "The Post September 11 Debate over Empire, Globalization, and Fragmentation," *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 1 (Spring 2002), p. 9.

註⑥ Douglas Kellner, "Globalization, Terrorism, and Democracy: 9/11 and Its Aftermath," in Ino Rossi (eds.), *Frontiers of Globalization Research—Theoretical and Methodological Approaches* (New York: Springer, 2008), p. 258; Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," p. 46. 恐怖組織使用網際網路主要有五種用途：資訊提供、尋求資金、建構網絡、招募人員與收集資訊。請參閱 Michael Stohl, "Cyber terrorism: a clear and present danger, the sum of all fears, breaking point or patriot game?" *Crime Law Social Change*, Vol. 46, No. 4-5 (2006), p. 230.

包含國際貿易、金融、跨國公司等全球的活動。合法資金的流動與轉移是全球化的基石，供應貿易所需的資金，提供廠商應得的利潤與投資所需的各項資源。^⑦但伴隨而來的則是跨國界違法交易的擴大，因為全球化使政府必須開放國界，制訂自由的經貿政策，因此惡性的跨國交易與活動寄生在良性的全球化活動當中，包含物品（毒品與禁運品）、人員（非法移民）、外來物種、病毒（SARS）以及恐怖組織或犯罪組織的資金與網絡等。^⑧

全球化對安全研究最大影響是：傳統國際關係「威脅」的基本概念變得更複雜。威脅的行為主體除了國家之外，更加上如恐怖組織或恐怖分子等的非國家團體與個人；威脅的範圍則從傳統國家間的戰爭，延伸到非國家行為者的暴力行為，如恐怖主義。^⑨全球化的負面效應對經濟安全的定義，產生兩個重要的面向：第一，全球化往往帶來跨國界的金融海嘯，阻礙國家的經濟成長、財富分配不公或甚至是政治不穩定；第二，經濟活動去除地域與時間的限制後，不僅加速了合法的經濟活動，同時也有利於非法經濟活動的全球擴散，包含非法資金的流動。在特定意義下，經濟安全已被全球化現象所淘空。^⑩在金融服務業方面，全球化前後有明顯的不同。全球化之前，貨幣與銀行都具有在地化（國境之內）的特性，跨國境的交易非常緩慢與昂貴，政府管理人員可以監控地方金融活動；但全球化之後，貨幣成為全球商品、銀行國際化，政府管理人員無法有效監督國際金融機關，而邊境也無法阻擋交易的進行，這些全球化後的金融現象替恐怖分子創造出一個有利的大環境。^⑪

冷戰結束後，推倒了全球化最後一道障礙，相當程度改變了恐怖組織募集資金的來源與管道，也改變了資金在恐怖組織與全球金融體系流通的模式。而這種資金來源與流通方式的轉變，深深影響恐怖主義的行為模式。冷戰時期，大部分的恐怖組織仰賴特定國家的資助。恐怖組織的資金因為來自國家，受到一定程度的約束，往往所執行的恐怖活動會在「可接受」的範圍之內。然而冷戰結束之後，美蘇兩大超強無須再提供資金支持其代理國家，以進行集團間意識形態與軍事的對抗。除此之外，傳統對恐怖組織提供資金挹注的國家也必須面對一個較有能力與意願對抗恐怖主義與其支持者的國際環境。正因如此，1990 年代以來，恐怖組織必須另闢蹊徑，籌措財源，使其

註⑦ Sidney Weintraub, "Disrupting the Financing of Terrorism," *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 1 (2002), p. 53.

註⑧ Miles Kahler, "Economic security in an era of globalization: definition and provision," *The Pacific Review*, Vol. 1, No. 4 (2004), p. 488.

註⑨ Victor D. Cha, "Globalization and the Study of International Security," *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3 (2000), pp. 393-394.

註⑩ Miles Kahler, "Economic security in an era of globalization: definition and provision," p. 493; Phil Williams, "Strategy for a New World: Combating Terrorism and Transnational Organized Crime," in John Baylis (et al.), *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 194.

註⑪ Jonathan M. Winer, "Globalization, Terrorist Finance, and Global Conflict," in Mark Pieth (eds.), *Financing Terrorism* (New York: Kluwer Academic Publisher 2003), pp. 11-13, 27.

財政更為獨立自主。此一財政自主化結果使得像基地 (al Qaeda) 或其他能夠在財政上自給自足的組織，其恐怖活動的規模變得較無節制，這可以解釋為何近一、二十年來，恐怖活動的殺傷力增強，受難者數字急遽攀升的原因。¹²

恐怖主義的資金流動，在供給面與需求面，最後仍需回歸個人與資金流動的關係。在供給面，如民間捐款、犯罪所得、與商業活動都涉及恐怖分子個人的面向，民間捐款可包含同情與支持其理念的民族主義者、特定族群的社區或成員。在以犯罪行為籌募資金部分，則除涉及銀行搶劫或敲詐勒索的個人犯罪外，也牽涉與犯罪團體的關係。在以商業手法籌資部分，人頭公司用以隱藏交易或財產，然後轉移給恐怖團體。在資金需求面的組織管理營運上，資金被用在個別人員招募、技能訓練、思想教育等細項；而在行動費用上，資金可用於恐怖分子基本開銷與專長訓練的支出。而恐怖主義資金在供給面與需求面相互的流動，最終的商品則是恐怖攻擊行動，也是各國政府、國際媒體與一般人民聚焦的面向，但更關鍵的部分則是國際恐怖主義背後資金流動的管道與過程。

在全球化的脈絡下，國際資本的流動性遞增，使得恐怖組織與犯罪團體的資金轉移，變得既方便又快速。因此，金融犯罪的範圍也隨著全球金融市場的擴張與整合而逐漸擴大，恐怖主義的資助 (terrorism financing, TF) 透過全球金融體系、境外金融中心與非正式地下金融管道，不僅侵蝕國際金融市場的正常運作，使得恐怖行動可以順利遂行，因此給國際社會與各國政府對抗恐怖主義金融活動 (counter-terrorism financing, CTF) 的政策帶來全新的挑戰。若無法有效抑制與管控，這種恐怖主義資金的挹注與流通勢將導致國家戰略、政治與經濟利益的重大傷害。

除此之外，冷戰之後的全球化趨勢，雖然掃除國際商務金融活動的地理障礙，但也製造許多失敗國家或國家主權無法行使的地域，例如索馬利亞、衣索比亞、中亞地區等。這些因為冷戰後解體或無法有效回應全球化挑戰的國家或地域，遂成為庇護窩藏恐怖組織的天堂。這些區域同時也提供販毒、走私與其他非法活動的機會，經營非法企業，藉此牟利，增加恐怖團體籌資的管道。1990 年代興起的基地組織因為其行動跨越國境疆界，組織成員亦來自不同國家與種族，因此不必依賴國家或流亡海外族群 (diasporas) 資助的限制。¹³

恐怖組織的活動大約可以分成幾個重要階段：資金募集、資金流動、人員募集、人員訓練、專業技能的養成、攻擊準備及攻擊行動執行等。其中資金的募集與流動最為關鍵，因為資金供給在各個階段都扮演非常關鍵的角色。學者 Giraldo & Trinkunas

註¹² Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), pp. 8–9; Nikos Passas, "Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), p. 24.

註¹³ Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," p. 11.

認為 1990 年代以後由極端宗教狂熱恐怖分子所推動，^⑭而造成大量人員傷亡的所謂「新恐怖主義」，可視為恐怖分子針對國際社會對於資助恐怖主義資金疏於管制的反噬。兩位作者也認為二十世紀結束之前，學術界提出關於恐怖主義較新的觀點包含：資助來源的分散化、國家力量的式微與資助者的熱烈支持等。但是全球化加速、國家失靈、失敗國家或國內統治效能不彰，似乎更能夠解釋恐怖組織為何能駕馭新的金融結構，藉以從事合法或非法的「企業」，以籌措資金。^⑮

再者，一般的共識認為，從事恐怖攻擊所需的費用並不是非常龐大，綜合下列數據整理，如圖 1 所呈現。例如 1993 年第一次世貿中心攻擊事件大約花費 1 萬 8 千美元，1998 年東非美國使館爆炸案約 1 萬美元，2000 年葉門亞當港美國驅逐艦 Cole 攻擊案約 1 萬美元，2002 年峇里島事件約 5 萬美元，2004 年馬德里爆炸案約 1 萬美元，^⑯2005 年倫敦爆炸案則花費約 1 萬 5 千美元。^⑰而舉世震驚的 911 事件整體花費約在 35 至 50 萬美金左右。^⑱

根據保險公司的估計，911 事件使保險公司付出將近 400 億美金（以 2008 年美元計算），其中以對企業干擾的賠償支出最多，如圖 2 所呈現。^⑲遺憾的是，如此相對微小的金額，國際社會與各國執法機構無法事先預防與即時凍結。

因此，恐怖主義資助與資金的流動，實為國際社會當今面臨恐怖攻擊活動最大的威脅。本文分成五大部分。導言部分由全球化理論與背景出發，敘述恐怖主義資金流動在全球化現象下的複雜性與重要性。其次，為瞭解其中複雜的結構與關係，第二章

註⑭ 叛亂組織（insurgency）與恐怖主義（terrorism）雖然在許多方面有其相似性，例如用暴力手段對付非戰鬥人員以達到政治目的，但真正關鍵的區分在於暴力使用的規模。恐怖主義通常難以達到政治目的；但叛亂最主要的訴求在於達到政治的改變（political change）。因為叛亂組織通常要維持數千人的部隊，購買武器或甚至提供社會服務，因此需要極其龐大的預算與資金，規模遠較恐怖組織龐大。此外叛亂組織可能控制一部分領土，因此有對其控制居民徵稅的機會，這種機制不存在於傳統恐怖組織。基於上述說明及篇幅，本文討論的範圍僅限於恐怖組織的資金籌募與流動。關於叛亂組織（insurgency）與恐怖主義（terrorism）區別的討論請詳閱 James D. Kiras, “Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency,” in Baylis (et al.), *Strategy in the Contemporary World—An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 166~167. 而關於資金籌措的差異，請參考 Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, “The Political Economy of Terrorism Financing,” pp. 8~9.

註⑮ Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, “The Political Economy of Terrorism Financing,” p. 7.

註⑯ “Terrorist Financing,” *FATF*, February 29, 2008, p. 7, <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/43/40285899.pdf>>accessed:2009/10/26.

註⑰ Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert, “Introduction: the challenge of terrorist financing,” in Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008), p. 6.

註⑱ Nikos Passas, “Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas,” p. 31; Phil Williams, “Warning Indicators and Terrorist Finances,” p. 72.

註⑲ 參閱 George Stobbart, “9/11 and Insurance: The Eight Year Anniversary—Insurers Paid Out Nearly \$40 Billion,” *news-insurances.com*, September 14, 2009, <<http://www.news-insurances.com/911-and-insurance-the-eight-year-anniversary-insurers-paid-out-nearly-40-billion/01674520>>accessed:2009/10/18.

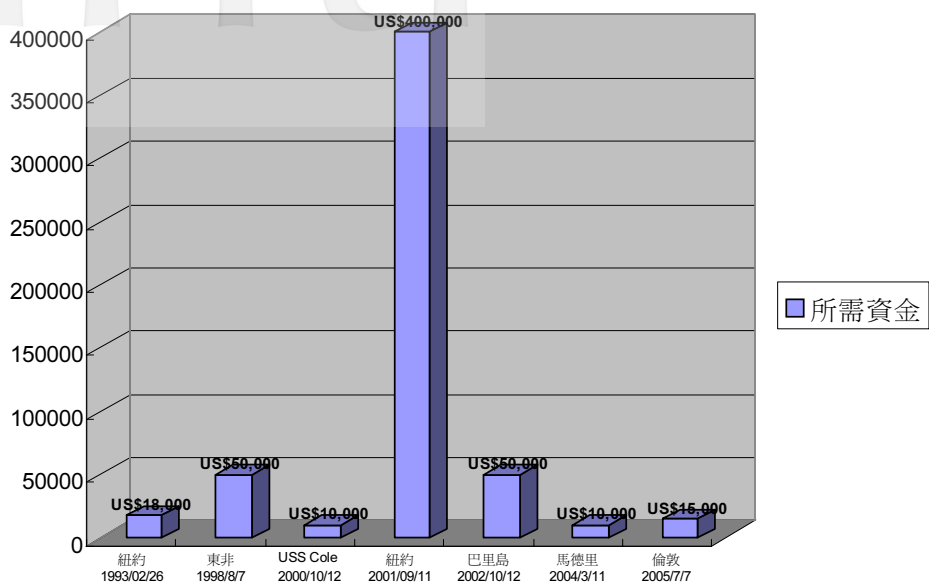


圖 1 歷次重大恐怖攻擊的成本

資料來源：本研究整理，圖為作者自繪。

Sept. 11 Industry Loss Estimates (\$B, Adjusted to 2008 Price Level)

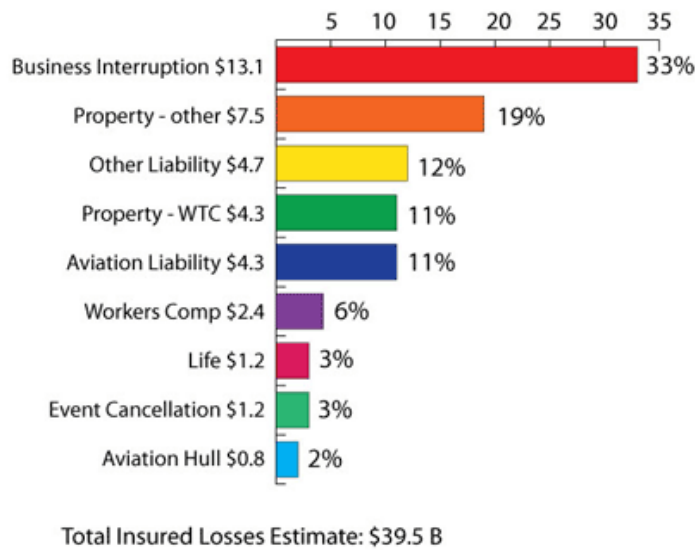


圖 2 911 事件後各產業之損失，共計 395 億美元（以 2008 年美元價值計算）

資料來源：“9/11 and Insurance: The Eight Year Anniversary,” *Insurance Journal*, September 11, 2009, <<http://www.insurancejournal.com/news/national/2009/09/11/103694.htm>>accessed:2009/10/18.

開始分析恐怖主義資金流動的兩大方向：需求面與供給面，即恐怖組織執行攻擊計畫的支出與所需要的收入。因為恐怖組織所得中，有大部分來自不法所得，因此第三章討論恐怖組織如何將所得到的金錢資助，透過洗錢的過程，轉化為實質購買力，以應付必要的支出。因應恐怖組織資金流動對國際安全的威脅，在第四章討論國際社會如何對此回應。第五章則是綜合本研究所做成的結論。

貳、國際恐怖主義資金：需求面與供給面

一般而言，恐怖組織的金融體系有四個主要的任務。第一為資金的籌措；第二是維持與保護這些來源，以免被破獲；第三是將資金分配到各個行動細胞；^①第四項為資金確實使用於恐怖攻擊活動。顯然，第一項任務最為關鍵。若是沒有資金的供應，就沒有恐怖主義。的確，金錢的投入，可以使得許多活動很快的化為一種力量，不管是正面或負面的力量。所以有學者稱經濟財富是最高等的權力資產（power assets），這些資產以金錢的形式，擁有最高的轉換性（fungibility），可以用來購買許多資源設備，包含武器，進而轉化成軍事力量。^②對於恐怖組織而言，源源不斷資金的挹注可以招募人力、國際宣傳、提供相關訓練、購買相關設備武器，最後得以執行恐怖攻擊行動。因此，以下首先如表 1 所整理，討論恐怖組織需要資金的目的，也就是其需求面。

一、資金的需求面

恐怖組織對資金的需求，可分為兩大項：恐怖組織基礎設施的維護與執行恐怖活動的費用。雖然實際用於恐怖行動執行的資金，金額並不龐大；但是若將維繫整個恐怖組織運作的基礎設施維護（含招募與訓練）列入考量，則整體費用非常龐大。整個資金的分配，以基地組織為例，在 2001-2004 年間大約平均可支配四十億美元，而在此期間每年平均預算為二千到五千萬美元之間。^③執行恐怖活動的支出雖僅占總支出的 10%，但組織整體的管理與維護的支出則高達 90%。^④若對基礎設施維護做廣泛定義，

註① Jacob N. Shapiro, "Terrorist Organizations' Vulnerabilities and Inefficiencies," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), p. 61.

註② Robert Art, "The Fungibility of Force," in R. Art & K. Waltz (eds.), *The Use of Force—Military Power and International Politics* (Lanham: Rowman & Littlefield, 1999), p. 7.

註③ Schneider & Hofer, *Ursachen und Wirkung des weltweiten Terrorismus*, p. 127.

註④ Michael Levi, "Lessons for countering terrorist financing from the war on serious and organized crime," in Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2007), p. 274; Phil Williams, "Warning Indicators and Terrorist Finances," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas (eds.), *Terrorism Financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), p. 86; Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert, "Introduction: the challenge of terrorist financing," p. 8.

則包含人員的招募與技能訓練、思想教育、組織宣傳與後勤支援等大項。依據學者 Williams 的見解，恐怖組織對資金的需求可分為五大種類：^④

（一）恐怖分子準備執行計畫的基本開銷

恐怖組織成員在準備執行計畫時，即使過著簡樸的生活，每天食衣住行日常生活的開銷，並非一筆小數目。尤其要融入當地社會，進行社交活動時，支出將會增加。這筆開銷通常因其生活的地域不同，而有所增減。在北美與歐洲的費用要比東非地區貴上很多。

（二）特別專長訓練的學費

恐怖分子爲了要成功達成使命，必要的特別訓練與專門技術的培養是不可或缺的。雖然有些技巧可能在早在訓練基地已經學到，但是一些更專門的技術則可能要在合法與專業的訓練機構才可能養成。例如九一一事件的執行者，就曾在美國飛行學校，接受飛行基本訓練。

（三）武器與彈藥的購買

恐怖暴力攻擊的形式，雖然很多，但基本上仍以傳統的武器與火藥作為攻擊的工具。這種傳統武力的購買也是所費不貲，如果加上要隱藏此類活動所需的附加成本，例如要分批購買原料或是需要偽造偷竊信用卡與偽造文件等。

（三）計畫相關之必要旅行支出

大部分計畫在美國與歐洲執行或已發生的恐怖攻擊事件，前置作業都包含旅行的行程，目標是爲了與共謀者或細胞中較資深的成員取得聯繫並且共同規劃後續行動。911 事件的主謀 Mohammed Atta 在 2001 年 6 月就有前往西班牙的行程，目的可能是爭取西班牙組織細胞對其德國漢堡組織的支持。

（五）通訊費用

雖然通訊費用隨著科技的高度發展，費用已大幅降低，但仍必須計算在內。尤其是恐怖分子極可能將手機或衛星電話用完即丟，以保持行動的隱密性與安全性，如此一來，通訊的支出將大幅增加。

綜觀上述恐怖組織對於資金的需求，大部分皆是以合法掩護非法。最明顯的例子爲 911 事件以 Mohammed Atta 爲主的幾位主謀。他們分別在美國至少十家以上的飛行學校，接受訓練。^⑤早在德國漢堡念書時，Atta 就以網際網路搜尋美國飛行學校的資

註④ Phil Williams, "Warning Indicators and Terrorist Finances," pp. 80-81.

註⑤ Timothy Dwyer and William Branigin, "FBI Knew al-Qaeda Pilots Training in U.S.," *The Washington Post*, March 7, 2006 <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/07/AR2006030700216.html>>accessed:2010/07/16.

訊。基地組織漢堡成員支付的飛行訓練費用，主要是來自杜拜的電匯，在 2000 年 6 月 29 日與 9 月 17 日間，一共分五筆匯出十一萬四千五百美元。^⑥

整個 911 攻擊事件的計畫與執行，大約花費四十萬至五十萬美元，其中在美國境內一共支出大約二十七萬美元。漢堡的基地組織細胞成員在 2000 年夏天，已進入美國境內，除了飛行學校與日常生活住宿等一般支出之外，其他主要費用尚包含取得護照與簽證、旅行（來往於德國、阿富汗、巴基斯坦等國家接受指令與訓練）。其中旅行、基本通訊與金錢流動對恐怖行動執行特別重要，911 事件的計畫與執行涵蓋了大約十幾趟國際旅行，因為電子通訊方式缺乏安全性，基地組織非常倚賴信差（courier）作為通訊的方式。^⑦由此可知，恐怖分子在執行攻擊活動之前，大部分的開銷與支出，其實都是以合法的手段，掩護其犯罪的目的。

表 1 恐怖主義資金的需求面

資金面向	大項	細項	資金特徵	占有支出之比例 ^⑧
需求面	組織管理、 維護與營運	a. 人員招募	固定成本 (組織維護的固定開銷)	90%
		b. 技能訓練		
		c. 思想教育		
		d. 組織宣傳		
		e. 後勤支援		
	行動費用	a. 基本開銷	變動成本 (依所在之國家與執行計畫規模大小而定)	10%
		b. 專長訓練		
		c. 武器彈藥		
		d. 旅行費用		
		e. 通訊費用		

資料來源：本研究整理和表格均作者自製。

二、資金的供給面

一般而言恐怖組織資金的來源與管道可分為：1.國家部門；2.非國家部門兩大部分。^⑧

（一）國家部門

國家作為目前國際體系最主要的行為者，可以提供給非國家組織非常關鍵的協助。恐怖組織作為非國家行為者之一，國家可以提供其安全的地理空間、充分的物資、精良的武器設備、相關技術與訓練，當然還包含資金的供給。依據學者 Bayman 的分類：國家對於恐怖組織的支持可以分為：訓練與行動支援；金錢、武器與後勤支

註⑥ The 9/11 Commission Report, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 88, 224.

註⑦ Ibid., pp. 168~169, 223~224, 499.

註⑧ Jacob N. Shapiro, "Terrorist Organizations' Vulnerabilities and Inefficiencies," p. 60.

援；外交支持；組織協助；意識形態的灌輸與形塑以及提供庇護。^②根據美國國務院 2008 年恐怖主義國家報告，伊朗（1984 年 1 月 19 日）、敘利亞（1979 年 12 月 29 日）、蘇丹（1993 年 8 月 12 日）、古巴（1979 年 12 月 29 日）共有四國被列入支持恐怖主義的國家。^③

表 2 恐怖主義資金的供給面

資金 面向	主要 部門	主要 來源		涉入恐怖 組織	盛行 時期	盛行 原因	後果
供給面	國家 部門	伊朗、敘利亞、蘇丹、古巴等國		哈馬斯、真主黨等	冷戰 期間	國家與集團 間意識形態 的對立	財源受資助國家掌握，恐怖暴力的規模有所節制，死傷人數仍在控制範圍內
	非國家 部門	a.民間捐款、清真寺、慈善組織、非政府組織		真主黨、伊斯蘭祈禱團等	冷戰 之後	東西集團對抗結束，全球化下通訊與資訊科技進步，恐怖組織分散化	恐怖組織因財務漸趨獨立自主、恐怖暴力的規模與範圍漸無節制，死傷人數逐漸有擴大趨勢
		b.犯罪 所得	種類	毒品與軍火交易			
				商品與人員走私與運送			
				偽造仿冒商品、證件與金融工具			
				詐騙與搶劫			
				擄人勒索贖金			
	c.商業 活動	種類	設立空殼公司與銀行	愛爾蘭共和軍、塔米爾組織、真主黨、伊斯蘭祈禱團、基地組織等			
			海外信託機構				
			國際貿易與投資				

資料來源：本研究整理和表格均作者自製。

這些國家當中，以伊朗的角色最為重要。其中尤其是伊斯蘭革命衛隊（Islamic Revolutionary Guards Cops）精銳「聖城旅」（Qods Force）提供武器、訓練與資金給哈馬斯及其他巴勒斯坦恐怖組織^④與黎巴嫩的真主黨、伊拉克軍事團體及阿富汗的塔里班分子。^⑤其中伊朗每年提供超過二億美元給黎巴嫩真主黨。巴解首領阿拉法特（Yasser

註^② Daniel Byman, *Deadly Connections—States that Sponsor Terrorism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 59–66.

註^③ 括弧內數字為被列入支持恐怖主義名單日期。美國國務院於 2008 年 11 月 1 日，在北韓同意接受國際查核其裁武進程後，已將北韓從支持恐怖主義國家黑名單上除名，北韓於 1988 年 1 月 20 日，因 1987 年大韓航飛機爆炸案被美國列入支持恐怖主義國家名單。被美國列入此一名單的國家，依照美國「與敵國貿易法」（Trading with the Enemy Act）不得接受美國出口品，軍用與民用品買賣也受到管制，美援受限，美國政府也將在國際金融機構否決對該國提供貸款。

註^④ 包含巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織（Palestine Islamic Jihad, PIJ）與解放巴勒斯坦人民陣線總指揮部（the Popular Front for the Liberation of Palestine-General Command, PFLP-GC）等。

註^⑤ “Country Reports on Terrorism 2008,” CH. 3, U.S. Department of State, April 30, 2009, <<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2008/122436.htm>>accessed: 2009/07/08.

Arafat) 去世後，真主黨額外自伊朗取得兩千兩百萬美金用於支持巴勒斯坦恐怖組織。而且伊朗對巴勒斯坦恐怖組織的資金挹注金額多寡，端視這些恐怖組織的表現。質言之，就是以結果導向 (results-oriented approach)，來決定對恐怖組織的資助。^③

除了在中東地區，在伊朗總統艾馬丹佳 (Ahmadinejad) 的領導之下，伊朗已經逐漸把觸角伸入拉丁美洲與非洲的塞內加爾、辛巴威與南非，作為其全球戰略布局的一環。^④在委內瑞拉、尼加拉瓜與玻利維亞等國已經在反美陣線上，獲得初步的成果。真主黨在巴拉圭、巴西與阿根廷的交界處，也建立了據點。^⑤與伊朗有關係的恐怖分子犯下 1992 年布宜諾斯艾利斯以色列大使館的爆炸案與 1994 年同一城市猶太人社區的爆炸案。^⑥敘利亞則是資助恐怖主義的國家之一。敘利亞商業銀行 (Commercial Bank of Syria) 仍為美國政府制裁對象。有 70% 敘利亞的商業往來是以現金交易；而將近 90% 敘利亞人沒有使用正式的銀行服務。區域性的哈瓦拉 (hawala) ^⑦ 網絡與走私、貿易相關的洗錢 (money laundering, ML) 活動相互連結，加上腐敗的海關與移民官員協助，令人高度質疑敘利亞政府與商業菁英和恐怖組織的資金共謀關係。

雖然冷戰時期國家資助恐怖主義的現象已經式微，但是仍未消失。一連串受到國家資助的恐怖組織仍包含哈馬斯、真主黨、「虔誠軍」(Lashkar e Taiba, LeT)、「真主穆斯林游擊隊」(Hizbul Mujahidin)、「穆罕穆德軍」(Jaish-e-Mohammad, JeM)、「穆罕穆德夥伴戰士」(Sipah-e-Sahiba, SSP) ^⑧、伊斯蘭聖戰組織 (Islamic Jihad) 等。^⑨

註③ Matthew Levitt, "Hezbollah Finances—Fighting the Party of God," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford University Press, 2007), p. 137.

註④ Michael Rubin, "Iran's Global Ambition," *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, No. 3 (2008), pp. 1–2, <http://www.aei.org/docLib/20080317_No322870MEOg.pdf> accessed:2009/07/15

註⑤ Cristiana C. Brafman Kittner, "The Role of Safe Havens in Islamist Terrorism," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, No. 3 (2010), pp. 321–322.

註⑥ Michael Rubin, "Iran's Global Ambition," pp. 1–2.

註⑦ 哈瓦拉，阿拉伯文為轉移 (transfer) 之意，是一種伊斯蘭世界普遍的非正式價值轉換體系 (informal value transfer system, IVTS)，主要用於提供個人貨幣的跨國或跨區轉移。哈瓦拉也是基地組織走私與移動資金最有效的方法。請參閱林泰和，「國際恐怖主義研究—結構、策略、工具、資金」，問題與研究 (臺北)，第 47 卷第 2 期 (2008 年 6 月)，頁 139–140; Mark Basile, "Going to Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 27, No. 3 (2004), p. 170, 176.

註⑧ 「虔誠軍」、「真主穆斯林游擊隊」與「穆罕穆德軍」同為巴基斯坦克什米爾地區反印度的恐怖組織。「穆罕穆德夥伴戰士」為巴基斯坦境內反什葉派恐怖組織。

註⑨ Nikos Passas, "Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas," p. 24.

表 3 支持恐怖主義的國家、相關恐怖組織與團體及支持類型

支持恐怖主義之國家	獲支持之恐怖組織	訓練與計畫	金錢、武器或後勤
阿富汗 (塔里班政權)	Chechen groups	✓	✓
	Eastern Turkistan Islamic Movement (ETIM) , China	✓	✓
	Islamic Movement of Uzbekistan	✓	
	Kashimiri groups	✓	
希臘	PKK	✓	✓
伊朗	Hizballah	✓	✓
	SCIRI	✓	✓
	Palestinian Islamist (Hamas, PIJ)	✓	✓
	Palestinian Leftists (PFLP- GC)	✓	✓
	PKK	✓	✓
	Tehrik-eJafariya-e Pakistan	✓	✓
	Bahraini Islamists		✓
	Saudi Hizballah	✓	✓
	ANO, PLF and other leftists Palestinian groups		✓
	MEK	✓	✓
賴比瑞亞	RUF	✓	✓
利比亞	Leftist Palestinian groups (e.g., ANO, PFLP-GC etc.)	✓	✓
	PIJ		✓
	New People's Army (Communist Party of Philippines)		✓
	IRA	✓	✓
巴基斯坦	Kashimiri secular (JKLF)	✓	✓
	Kashimiri Islamist (e.g., Harakat ul-Mujahedeen, Jaish-e-Muhammad, Lashkar-e-Taiba)	✓	✓
	Punjabi Groups (e.g. Khalistan-Kashmir International)	✓	✓
蘇丹	al Qaeda	✓	✓
	AIAI	✓	✓
	Various Algerian Groups	✓	✓
	al-Nahd (Tunisia)	✓	✓
	Palestinian Islamist groups (Hamas, PIJ)	✓	
	Egyptian groups (IG, EIJ)	✓	✓
	Hizballah	✓	
	Allied Democratic Forces (ADF)	✓	✓

支持恐怖主義之國家	獲支持之恐怖組織	訓練與計畫	金錢、武器或後勤
敘利亞	Leftist secular groups (e.g. PFLP-GC, DELP, PFLP, PLF, PSF)	✓	✓
	PKK	✓	✓
	Hizballah	✓	✓
案例數目		30	30

資料來源：整理自 Daniel Byman, *Deadly Connections – States that Sponsor Terrorism*, pp. 55-58.

(二) 非國家部門

1. 民間捐款與慈善組織

恐怖組織的資金來源有部分是民族主義者或慈善組織的捐款，也有些是來自特定族群的社區或成員或是富有的支持者與同情者。以上資金的來源有可能來自海內或海外。取得的方式包含非正式對企業或社群的徵稅，或是志願性的直接捐款抑或舉辦特定募款活動。有時恐怖組織之間也會出現資金流通的現象。^{④①}以真主黨為例，其組織獲得相當多來自非洲、南美等地黎巴嫩支持者或黎巴嫩什葉派人士的捐款。而根據真主黨議員 Mohammad Raad 的說法，這些海外僑民個人的捐款構成真主黨最大的財源。^{④②}2002 年，真主黨在拉丁美洲的主要資金募集者，同時也是當地超商擁有者 Assad Ahmad Barakat，在巴西被逮捕，從匯款收據顯示，他與真主黨高層有直接聯繫。^{④③}值得注意的是，富有的海外僑民因為沒有直接涉入衝突的區域，因此更有能力也更樂意對恐怖組織捐款，因為「不在地」的有利因素，可能鼓勵更極端或更血腥的恐怖暴力。^{④④}阿富汗塔里班政權一年大約有一億六百萬美金收入來自國外的捐款，構成其最大的資金來源，分別來自沙烏地阿拉伯、巴基斯坦、伊朗及波斯灣地區國家。而此一發現與一般以毒品交易為其主要資金來源的認知有極大落差。^{④⑤}

札卡 (Zakat) 是伊斯蘭教中的五大支柱之一。每一個穆斯林被期望捐出所得的 2.5% 做為慈善組織的經費。五大支柱中的每日向麥加方向朝拜五次，以及麥加的朝聖之旅是屬於個人對信仰及宗教的實踐；相對的，「札卡」則是一種個人對社會的貢獻。

「札卡」制度被認為是伊斯蘭社會，貧者對富者的一種主張且是在不同人口結構中，

註④① 例如東南亞伊斯蘭祈禱團接受基地組織的捐助或克什米爾好戰分子接受其他極端伊斯蘭團體的資助。請參閱 Nikos Passas, "Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas," p. 25.

註④② Matthew Levitt, "Hezbollah Finances—Fighting the Party of God," p. 141, 143; 哈瑪斯與真主黨在 1980 與 1990 從歐洲、美國與中東的巴勒斯坦僑民，籌得數量龐大的款項，請參閱 Jonathan M. Winer & Triffin J. Roule, "Fighting Terrorist Finance," *Survival*, Vol. 44, No. 3 (2002), p. 90.

註④③ Cristiana C. Brafman Kittner, "The Role of Safe Havens in Islamist Terrorism," p. 320.

註④④ Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," p. 14.

註④⑤ Craig Whitlock, "Diverse Sources Fund Insurgency In Afghanistan—Restricting Cash Flow Difficult," *The Washington Post*, September 27, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/26/AR2009092602707_pf.html>accessed:2009/10/31.

維持社會均衡的一種機制。當然其中有部分對慈善組織的捐款，被用於資助恐怖組織或支持恐怖活動。^④在此情況下，恐怖組織的資金來源是剛開始是屬於合法資金。資金來源可能是非常富有的個人或是慈善組織。通常，恐怖組織如果從事越多攻擊事件或提供更多社會服務，他們能從個人、慈善組織或國家所得到的金援也會更多。^⑤

橫跨東南亞的恐怖組織「伊斯蘭祈禱團」(Jemmah Islamiyah, JI) 大部分的資金即是來自伊斯蘭慈善組織。1990 年代的菲律賓，「伊斯蘭祈禱團」大約有 50%至 60%來自這些慈善組織。^⑥有時國家也會藉由慈善組織，間接注入恐怖組織資金，例如伊朗就透過與其宗教最高精神領袖哈米尼 (Ayatollah Ali Khamenei) 親近的慈善機構，將資金送到真主黨手上。^⑦

與資助恐怖組織有關的重要阿拉伯慈善與非政府組織包含：^⑧與基地組織有關的「全球紓困基金會」(Global Relief Foundation, GRF)；與哈瑪斯有關的「聖地救援暨發展基金會」(Holy Land Foundation for Relief and Development) 與「可蘭文學中心」(Quranic Literacy insititute)；與「巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織」(Palestinian Islamic Jihad, PIJ) 有關的「伊斯蘭關懷計畫」(the Islamic Concern Project)、「世界與伊斯蘭研究企業」(World and Islam Studies Enterprises) 與「佛羅里達伊斯蘭學院」(the Islamic Academy of Florida)。其中「全球紓困基金會」甚至利用本身的網際網路，使支持者可以利用其網頁使用信用卡或轉帳卡 (debit card) 進行捐款。^⑨

慈善機構提供基地組織一個轉移資金的理想管道。^⑩而阿克薩國際基金會 (Al Aqsa International Foundation)、革命烈士組織 (Martyr's Organizatioin) 與瑪巴慈善組織 (Mabarrat Charity Association) 基金會或慈善組織則對黎巴嫩真主黨的資金提供，扮演關鍵性的角色。^⑪此外清真寺與非政府組織也捲入 1998 年東非美國大使館爆炸案，其中包含在紐約布魯克林的費若清真寺 (Farouq mosque) 以及「幫助非洲人民」(Help Africa People) 與紓困組織「國際憐憫」(Mercy International) 等非政府組織。^⑫

註④ Nimrod Raphaeli, "Financing of Terrorism: Sources, Methods, and Channels," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 15. No. 4 (2003), p. 62.

註⑤ Jacob N. Shapiro, "Terrorist Organizations' Vulnerabilities and Inefficiencies," p. 61.

註⑥ Zachary Abuza, "The Social organization of terror in Southeast Asia: the case of Jemaah Islamiyah," in Thomas J Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (London: Routledge, 2008), p. 77.

註⑦ Matthew Levitt, "Hezbollah Finances—Fighting the Party of God," p. 137.

註⑧ Nikos Passas, "Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas," p. 25.

註⑨ Michael Jacobson, "Terrorist Financing and the Internet," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 4 (2010), p. 356.

註⑩ Victor Comras, "Al Qaeda Finances and Funding to Affiliated Groups," p. 125. 亦請參閱劉復國，「東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究」，*問題與研究*（臺北），第 45 卷第 6 期（2006 年 12 月），頁 85。

註⑪ Matthew Levitt, "Hezbollah Finances—Fighting the Party of God," pp. 142~144.

註⑫ Nikos Passas, "Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas," p. 25.

2. 犯罪所得

犯罪一直是恐怖組織資金來源的「主食」，但直到 1980 年代，分析家才開始慢慢瞭解犯罪與恐怖主義相互連結的嚴重後果。傳統上，一般認為犯罪所得作為恐怖主義資金來源是非常有限的，最多僅限於銀行搶劫或敲詐勒索等。這種觀點直到 1980 及 1990 方開始轉變。原因是犯罪與恐怖組織之間在毒品交易、黃金鑽石等自然資源的掠奪行為的互動關係，格外醒目，尤其以非洲為基地的恐怖組織，包含基地組織在賴比瑞亞與布吉納法索，自 1990 年中期之後，已經使用黃金、鑽石及其他貴重寶石作為籌措、保值與轉移資金的工具。^{⑤④}「911 事件」之後，美國似乎已把傳統的犯罪行為提高至影響國家安全的戰略位階，因為許多恐怖組織與犯罪集團間的界線已愈來愈模糊，很多問題表面看起來是一般的犯罪行為，實際上往往涉及恐怖主義或犯罪集團的幕後操盤。^{⑤⑤}

即使如此，一般多認為兩者的合作關係只是戰術性且是短期的性質，因為犯罪組織通常會逃避與恐怖團體的合作，以逃離政府的查緝，因為兩者之間存在「利益」與「意識形態」的基本差異。但是目前主流意見則認為恐怖組織與犯罪團體可以沆瀣一氣，攜手合作，達到獲取利益及顛覆政府的共同目標，兩者合作的「乘數效果」將非常可怕。^{⑤⑥}更重要的是，若將資助恐怖主義的財源視為一種投資組合，則除了國家、慈善組織與商業所得外，其犯罪所得能夠使恐怖組織分散資金來源與分攤風險，因為許多執法機關沒有考慮到其非法資助來源。^{⑤⑦}

值得注意的是，恐怖分子利用網際網路籌募資金的趨勢越來越明顯，規模也越來越大，其中主要的手段即是透過犯罪行為。最明顯的例子為英國公民 Younis Tsouli 的案例。Tsouli 被「伊拉克基地組織」(Al Qaeda in Iraq, AQI) 吸收後，憑藉其資訊科技的專業知識，與其同伴在網路偷取高達三萬七千筆信用卡密碼，利用網路賭場，從事

註⑤④ Jeanne K. Giraldo, & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," p. 15; Douglas Farah, "Al Qaeda and the germstone trade," in Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008), p. 194; 國際鑽石產業分布極不平均，有許多位於非洲的偏遠地區，邊界管制鬆散且無法律規範，因此成為恐怖組織從事金融活動的工具，請參閱 Patrick Hardouin & Reiner Weichhardt, "Terrorist fund raising through criminal activities," *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 9, No. 3 (2006), pp. 306-307; Mark Basile, "Going to Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing," pp. 171-173. 關於鑽石與恐怖主義資助的詳細討論，可參閱 Nikos Passas & Kimberly Jones, "Commodities and Terrorist Financing: Focus on Diamonds," *European Journal of Criminal Policy and Research*, Vol. 12, No. 1 (2006), pp. 1-33.

註⑤⑤ 吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，遠景基金會季刊（臺北），第 4 卷第 1 期（2003 年 1 月），頁 6。

註⑤⑥ Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," p. 15.

註⑤⑦ John Picarelli & Louise Shelly, "Organized Crime and Terrorism," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), p. 40.

非法洗錢等交易，購買設備，提供恐怖組織使用。^{⑤⑧}隨著使用網際網路的人口快速成長、電子商務交易數量的劇增、恐怖組織領導人的提倡（例如伊斯蘭祈禱團的 Imam Samudra）、可以提供相對的安全性等因素，^{⑤⑨}在可見的未來，網際網路將會是除了宣傳與招募成員外，恐怖組織募集資金的主要工具。

恐怖組織與一般組織犯罪有許多相同的地方。其中關於資金供給的部分，包括他們的資金有許多來自非法所得或手段（毒品運送，例如阿富汗的海洛因與南美的古柯鹼、綁架的贖金、大規模走私、強盜或竊盜）；他們都喜歡在地形孤立險要的地區、中央政府控制較薄弱的地域尤其是貪污與暴力充斥的區域，或貧窮之地，透過國際金融體系，特別是往來銀行（correspondent banks）從事非法金融活動。^{⑥⑩}

相較於國家、民間或商業來源，組織犯罪已經成為恐怖活動的重要資金來源。與上述三種來源相較，犯罪行為可以提供恐怖團體金錢上與後勤的協助。^{⑥⑪}首先，人民有隱藏財富來源的慾望不是新鮮的話題，而且也不一定要被強力譴責。同時，有這些需要的組織也不限於恐怖分子與犯罪組織。國家的情治與安全單位，經常基於工作的需要，必須隱匿金錢的來源。^{⑥⑫}但畢竟國家基於安全的需要，隱匿金錢來源有其合法性與正當性；而恐怖組織與犯罪組織隱匿財源則是構成國家治安的重大危害，性質截然不同，必須加以嚴格區分與對待。

從經濟犯罪洗錢的角度切入，恐怖主義者與組織犯罪幾乎無法區隔。國際上近來有將恐怖分子歸類組織犯罪的旁枝（sub-species）。在某種意義下，部分恐怖分子已經淪落到以一般犯罪手法獲取資金進而達成他們的目的；此外，大部分恐怖組織的網絡也有犯罪集團的特質。^{⑥⑬}自從美國與國際社會大力掃蕩伊斯蘭慈善組織，以杜絕恐怖組織籌措資金的來源之後，恐怖組織被迫必須更加以獨立自主的方式獲取財源。

犯罪組織經常使用賄賂的手段，買通海關與移民單位官員，以利於走私活動，又可稱為工具性或行動性賄賂（instrumental or operational corruption），在此意義下，此

註⑤⑧ Michael Jacobson, "Terrorist Financing and the Internet," p. 355; Douglas Kellner, "Globalization, Terrorism, and Democracy: 9/11 and Its Aftermath," p. 258. 基地組織成員也大量使用雅虎電子郵件通訊，911 事件領導人 Atta 也都使用網路從事訂位與查詢資料。請參閱 Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," p. 47.

註⑤⑨ *Ibid.*, pp. 356-358.

註⑥⑩ Ed Jurith, "Acts of Terror, Illicit Drugs and Money Laundering," *Journal of Financial Crime*, Vol. 11, No. 9 (2003), pp.158-159; R. Barry Johnston & Oana M. Nedelescu, "The Impact of terrorism on financial markets," *Journal of Financial Crime*, Vol. 13, No. 1 (2006), p. 18; Winer & Roule, "Fighting Terrorist Finance," pp. 89-91; Patrick Hardouin & Reiner Weichhardt, "Terrorist fund raising through criminal activities," pp. 306-307.

註⑥⑪ John Picarelli & Louise Shelly, "Organized Crime and Terrorism," p. 39.

註⑥⑫ Barry A. K. Rider, "Law: The War on Terror and Crime and the Offshore Centres: The 'New' Perspective?" in Donato Masciandaro (ed.), *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), p. 66, 74.

註⑥⑬ Barry A. K. Rider, "Law: The War on Terror and Crime and the Offshore Centres: The 'New' Perspective?" p. 67.

等賄款實為犯罪的成本。另外一種則是系統性的賄賂 (systemic corruption)，即犯罪團體買通政府各級官員、官僚、司法與執法單位等。^{⑥4}但相較於犯罪組織，恐怖組織甚少以賄賂作為手段，而較偏好尋求與其理念相近的國家，做為避風港或取得資金的來源（例如阿富汗、伊朗、敘利亞等）。基地組織曾在蘇丹從事基礎工程投資與建設，雖不能排除有部分金錢流入貪腐官員口袋中，但基本上這些工程是有助於整個國家，而非少數政府官員。^{⑥5}

基地組織的資金中，來自犯罪所得高達 65% 左右，其中毒品交易約占 25-30%、非法鑽石交易 15-20%、傳統犯罪（例如收保護費）約占 10-15%；而來自政府、個人或宗教團體的各種捐款僅占 20-30% 左右。^{⑥6}菲律賓的 Abu Sayyaf 恐怖組織就使用綁架、勒索或些許毒品走私的方式獲取贖金或利益。^{⑥7}黎巴嫩真主黨則依賴一系列犯罪活動籌措資金，包含香菸走私、詐欺、毒品與鑽石交易。而這些非法活動的範圍遍及北美、南美與中東地區。甚至有出版資料顯示，基地組織、真主黨與其他恐怖組織已形成策略聯盟，從事洗錢與其他相關非法活動。阿富汗塔里班政權的非法毒品交易所得，一年高達七千萬至四億美元之間。^{⑥8}加拿大的塔米爾人也利用毒品走私與偽造信用卡獲取不法利益，以資助斯里蘭卡的塔米爾叛軍。^{⑥9}2004 年與 2005 年的倫敦與馬德里恐怖攻擊事件，有部分的資助是來自販毒與偽造信用卡的犯罪所得；伊斯蘭祈禱團也使用搶奪珠寶店的犯罪所得，資助 2002 年的峇里島爆炸案。^{⑦0}

除此之外，恐怖組織若依賴犯罪所得，作為資金來源，依學者 Picarelli & Shelley 之見解，可能會面臨以下風險。第一：恐怖組織可能將漸漸背離其原始宗旨或政治目的；第二：恐怖組織若過度依賴犯罪，可以為執法機關開闢另一個機會之窗。蓋因恐怖分子與罪犯最大的差別在於前者有極高的政治性或政治目標，基本上是為了實現其宣稱的「公益」而奮鬥，並藉以尋求群眾的同情與支持；而後者幾乎完全是為了商業或組織的「私利」，而從事犯罪行為。所以當恐怖組織從事犯罪行為時，很可能因逐漸背棄原始的政治理想，而無法獲得群眾的支持，尤其販賣毒品，走私槍械彈藥等行

註⑥4 墨西哥總統 Carlos Salinas 執政時期（1988-1994），墨西哥販毒集團曾以一千三百萬美元存入瑞士銀行，對其哥哥 Raul Salinas 行賄，以尋求保護。請參閱 Phil Williams, "Strategy for a New World: Combating Terrorism and Transnational Organized Crime," pp. 197-198.

註⑥5 *Ibid.*, p. 198.

註⑥6 Schneider & Hofer, *Ursachen und Wirkung des weltweiten Terrorismus*, p. 124.

註⑥7 Phil Williams, "Strategy for a New World: Combating Terrorism and Transnational Organized Crime," p. 201.

註⑥8 Cristiana C. Brafman Kittner, "The Role of Safe Havens in Islamist Terrorism," pp. 307-308, 312; Eric Schmitt, "Many Sources Feed Taliban's War Chest," *New York Times*, October 19, 2009, <<http://www.nytimes.com/2009/10/19/world/asia/19taliban.html>>accessed:2009/10/31.

註⑥9 Matthew Levitt, "Hezbollah Finances—Fighting the Party of God," pp. 144-145; Phil Williams, "Strategy for a New World: Combating Terrorism and Transnational Organized Crime," p. 83.

註⑦0 Michael Jacobson, "Terrorist Financing and the Internet," p. 357；關於倫敦恐怖事件，請參閱張登及，「本土安全視角下的恐怖主義：以英國倫敦七七恐怖攻擊事件為例的分析」，*問題與研究*，第 48 卷 4 期（2009 年 12 月），頁 67-93。

為，更不能被傳統支持者接受，證據顯示哥倫比亞革命軍（FARC）與菲律賓 Abu Sayyaf 集團因涉入犯罪活動過深，已經背離其原始政治目標。除此之外，恐怖組織從事犯罪行為時，除了受到國際與國內反恐專責機關的偵察之外，也同時暴露在一般犯罪執法機關偵防犯範圍內，這種風險尤其是以毒品走私與販賣風險為最高。^①所以恐怖組織從事犯罪活動做為資金的來源，可說是一刀兩刃，有其利益但風險亦高。

3.商業活動 Legitimate business

恐怖組織也經常使用合法商業手段，包含設立公司、空殼公司、空殼銀行與海外信託等機構籌措資金、隱藏財產、隱置身分與隱藏其他資助者的身分。基地組織同樣採取此模式，籌集資金，並提供包含菲律賓 Abu Sayyaf 等經濟援助，活動範圍遍及歐洲、亞洲與北美。在歐洲，由 Youssef Nada 與 Idris Nasreddin 在列支登士敦、瑞士與義大利設置一系列空殼公司，用以隱藏交易或財產，然後轉移給基地組織。^②此外，以金融業及通訊業為主的 al-Barakaat 企業集團，即以合法商業公司的掩護，資助基地組織。^③特定的葉門蜂蜜商人，通常利用鬆散的邊境管制，與基地組織交往。對極端伊斯蘭主義者來說，蜂蜜貿易不僅僅可以賺取利益，更是一種非常好用的商品，在裝填蜂蜜的貨櫃中，更可夾帶毒品、軍火、電子裝備等違禁品。因為蜂蜜的特殊氣味與濃度，惹人嫌惡，可使海關人員退避三舍。^④

而在東南亞，1990 年代良好的商業投資環境與高度經濟成長，提供跨國恐怖主義設立公司，獲得利潤以資助恐怖活動的絕好機會。根據泰國情報機關調查，有三家中東的一般貿易公司^⑤因為提供資金給基地組織，而被迫關閉。而新加坡內政部也發現，伊斯蘭祈禱團的經濟組織被賦予長期提供資金的任務。所有伊斯蘭祈禱團所經營的企業必須提撥全部盈餘的 10%，供應其組織購買武器、執行活動與支援菲律賓及阿富汗的訓練基地。^⑥

註① John Picarelli & Louise Shelly, "Organized Crime and Terrorism," pp. 50~52.

註② 在此脈絡下，涉及的公司包含位於葉門的 Al Hamati Sweet Bakeries, Al Nur Honey Press shops, and Al Shifa Honey Press for Industry and Commerce 等餅乾或蜂蜜公司。請參閱 Victor Comras, "Al Qaeda Finances and Funding to Affiliated Groups," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), pp. 123~125.

註③ Winer & Roule, "Fighting Terrorist Finance," p. 89.

註④ Cristiana C. Brafman Kittner, "The Role of Save Havens in Islamist Terrorism," p. 309; Schneider & Hofer, *Ursachen und Wirkung des weltweiten Terrorismus*, p. 124.

註⑤ 分別是 Al Jallil Trading Co. Ltd., Al Amanah Enterprise Co. Ltd., Sidco Co. Ltd.

註⑥ Aurel Croissant & Daniel Barlow, "Terrorist Financing and Government Responses in Southeast Asia," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), pp. 211~212.

總體而言，對於恐怖組織各種取得資金管道的效益高低，可以做出以下結論：若恐怖組織的資金來自國家部門，通常金額較大資金流入也較固定，例如前述伊朗每年固定對真主黨兩億美元的捐款，^⑦效益似乎很高；但畢竟國家的目標較明顯，除了容易成為國際社會查緝與追蹤的對象外，往往所施行的恐怖活動需要在資助國「可接受」的範圍之內，對恐怖行動執行的力道、規模與方式，形成一定的制約力量。另外，恐怖組織的資金若來自慈善組織（如東南亞的伊斯蘭祈禱團），因為札卡制度的關係，能夠有固定收入，而且資金一開始是合法。因此，資金的動向要到恐怖行動執行後，經過詳細調查，才能清楚資金流動的情況；但在國際社會逐漸對伊斯蘭慈善機構加以特別關注之下，這種資金籌措的方式，有效益走低而風險走高的傾向。

而像基地組織的細胞或其他能夠在財政上自給自足的組織，行動的範圍空間則較無限制，這可以解釋為何近一、二十年來，恐怖活動的殺傷力增強，受難者數字急遽攀升的原因。^⑧而恐怖分子依賴犯罪活動，取得資金的方式，雖然可以取得財源的獨立性與行動的自主性，但非常容易暴露在犯罪偵防範圍內，因此執法機關可將犯罪行為與恐怖組織資助的打擊，畢其功於一役。因為每一種資金來源皆有其效益與風險，因此採取多元管道的籌資方式，似乎是最佳的選擇。例如基地組織本身除了依靠伊斯蘭慈善組織外，也擁有及使用鑽石交易、進出口、製造業、金融業等商業投資的多重管道，建構其靈活與綿密的金融網絡，獲取資金。^⑨基地組織分散的全球金融網絡也改變了國際恐怖主義的本質。^⑩

參、國際恐怖主義的資助與洗錢

雖然聯合國早於 1999 年簽訂「制止向國際恐怖主義提供資助國際公約」（International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism），其中第二條的規定，資助恐怖分子的定義為：任何人以直接、間接手段，故意提供或募集資金，其意圖是將全部或部分的資金用於、或者明知全部或部分資金將用於實施：（a）

註⑦ Matthew Levitt, "Hezbollah Finances—Fighting the Party of God," in Jeanne K. Giraldo, & Harold A. Trinkunas, *Terrorism financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), p. 137.

註⑧ Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," p. 8.

註⑨ Basile, "Going to Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing," pp. 171~174. 除了基地組織外，尚有奧姆真理教、哈馬斯、真主黨與塔米爾反抗軍等擁有全球金融網絡。請參閱 Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," p. 49.

註⑩ Kurt Eichenwald, "Terror Money hard to Block, Officials Find," *New York Times*, December 10, 2001, <http://www.nytimes.com/2001/12/10/international/10MONE.html?scp=1&sq=terror%20money%20hard%20to%20block&st=cse> > accessed: 2010/7/20

附件^⑧所列範圍並經其定義為犯罪之行爲，(b) 意圖致使一般民眾在武裝衝突中未積極參與敵對行動之任何其他人士死亡或中傷之行爲，而這些行爲之性質及相關情況旨在恐嚇民眾，以迫使某一政府或國際組織採取或不採取任何行動。^⑨根據世界銀行與國際貨幣基金會則對資助恐怖主義做如此定義：任何形式對恐怖主義或鼓勵、計畫、執行恐怖主義者的資金挹注。^⑩另外「國際金融反洗錢特別工作小組」(Financial Action Task Force, FATF)，以下簡稱「反洗錢工作小組」對資助恐怖分子(Terrorist financing, TF)做如下定義：資助恐怖分子包含資助恐怖活動、恐怖分子及恐怖組織。^⑪然而因恐怖組織近來為追求財政自主性，漸漸與犯罪行爲勾串，因此如何透過洗錢的方式，使犯罪所得轉化為實質購買力，逐漸成為國際恐怖主義資金流動中的關鍵環節。

在恐怖組織與犯罪團體在洗錢概念的討論上，學者 Masciandaro 與 Portolano 於是對此區分成兩個概念，把一般犯罪組織的資金流動稱為洗錢(money laundering)，亦即把錢漂白；而將恐怖組織的手法稱為污錢(money dirtying)，亦即把錢弄髒。兩者皆是要減低資金流動的交易成本，即避免被執法單位揭發。前者的做法是將金錢流動從它的源頭區隔開來，把潛在的財富轉換為有效的購買力；而後者則是將金錢流動從目的區隔開，以做為日後從事恐怖活動犯罪之用。^⑫

另外學者 Passas 提出不同的觀點，他認為對付恐怖主義的資助與對抗洗錢不同。

註⑧ 此附件為九項打擊恐怖主義的相關國際公約：(1) 1970 年「制止非法劫持航空器公約」(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)；(2) 1971 年「制止危害民航安全之非法行為公約」(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)；(3) 1973 年「關於防止和懲處侵害受國際保留人員包括外交代表罪刑公約」(Convention on the Prevention and Punishment of Crime against Internationally Protected Person, including Diplomatic Agents)；(4) 1973 年「反對劫持人質國際公約」(International Convention against the Taking of Hostages)；(5) 1980 年「核材料實體保護公約」(Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials)；(6) 1988 年「制止在為國際民用航空服務的機場上的暴力行為的議定書」及「制止危害民航安全之非法行為公約」補充條款(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)；(7) 1988 年「防止危害海洋航行的不法行為公約」(Convention for the Suppression against the Safety of Maritime Navigation)；(8) 1988 年「制訂危及大陸架固定平臺安全非法行為協定」(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf)；(9) 1997 年「制止恐怖主義爆炸事件國際公約」(the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing)。

註⑨ "International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999," UN 1999, <<http://untreaty.un.org/english/Terrorism/Conv12.pdf>>accessed:2009/03/20

註⑩ Paul Allan Schott, "Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism," *The World Bank and AML/CFT*, <<http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/referenceguide.htm>>accessed:2009/03/23

註⑪ "Terrorist Financing," FATF, February 29, 2008, p. 7, <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/43/40285899.pdf>>accessed:2009/10/26.

註⑫ Donato Masciandaro & Alessandro Portolano, "Financial Policy: Offshore Centres and Competition in Regulation: The Laxity Problem," in Masciandaro Donato (ed.), *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), pp. 130-135.

只有當非法的資金被用於合法用途時，才需要確定其來源是否合法。但是恐怖組織的資金最終將用於恐怖行動，即再度用於非法或犯罪的用途，如此，則不管資金是骯髒或是乾淨，就沒有洗錢的必要。^⑧而 Picarelli & Shelley 也認為，恐怖組織不會經常從事洗錢，因為恐怖組織的犯罪所得通常用於購買黑市的商品與勞務。所以利用犯罪行為獲取的資金通常能夠留在非法的經濟體系當中，用以購買假證件、軍火及例如付給走私集團用以運送「工作人員」的費用。^⑨

除此之外，槍枝走私者或散佈核技術或物料的組織不會要求收據或要求解釋資金的來源。更何況恐怖組織交易的總金額比起整個犯罪組織的非法所得在規模上小很多。全球洗錢的總金額大約是全球國內總生產毛額的百分之二到百分之五，而 911 攻擊僅花費約五十萬美元，因此常常無法達到金融監督機制的所需門檻。^⑩正因恐怖組織資金流動的金額相對微小，所以經常採用傳統的方式進行資金移動，例如直接利用信差 (money courier) 攜帶現金、使用傳統銀行或非正式交易方式 (如哈瓦拉制度)，^⑪這也正是全球化理論不能完全解釋國際恐怖主義資金流動的原因所在。因此除了傳統反洗錢 (anti-money laundering, AML) 的措施外，尚須針對恐怖主義金融擬定替代方案。因恐怖組織須將其非法資金，轉換成實質購買力，以支付各種開銷，而洗錢則是其中非常重要的手段。因此以下首先分析，恐怖組織如何透過洗錢的手段，將非法資金轉為合法。第二部分則分析，恐怖組織取得這些「合法」資金後，如何實際配送到其細胞組織與其困難。

一、洗錢與資助恐怖主義的關係與過程

國際洗錢問題是全球化的結構性後果，將銀行戶放在遙遠的異國，使目標地金融從事人員不認識戶頭使用人。而金融機關一向的態度是：只相信「錢」本身，而不相信與其有來往關係的「人」。^⑫洗錢的技術在本質上與用於資助恐怖主義的技巧相同，包含對資金來源與使用的隱匿。用來資助恐怖主義的資金可能來自合法行為、犯罪行為或兩者，如圖 3 所示。然而隱匿資助恐怖分子的來源—無論是合法或非法來源—是非常重要的。因為資助來源若被成功隱匿，這些資金將可後續源源不絕提供給恐怖組織。同樣的，若恐怖分子能隱匿對這些資金的使用，則整個恐怖主義的金援行動將化為無形。^⑬

註⑧ Nikos Passas, "Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas," p. 34.

註⑨ John Picarelli & Louise Shelly, "Organized Crime and Terrorism," p. 41.

註⑩ Patrick Hardouin & Reiner Weichhardt, "Terrorist fund raising through criminal activities," p. 305.

註⑪ Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," p. 50; Walter LaFeber, "The Post September 11 Debate over Empire, Globalization, and Fragmentation," p. 5; Schneider & Hofer, *Ursachen und Wirkung des weltweiten Terrorismus*, p. 124.

註⑫ Jonathan M. Winer, "Globalization, Terrorist Finance, and Global Conflict," pp. 26-27.

註⑬ Paul Allan Schott, "Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism" (Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank/International Monetary Fund, 2006), p. 1-5. 此處亦請參閱林泰和，「國際恐怖主義研究－結構、策略、工具、資金」，頁 138-141。

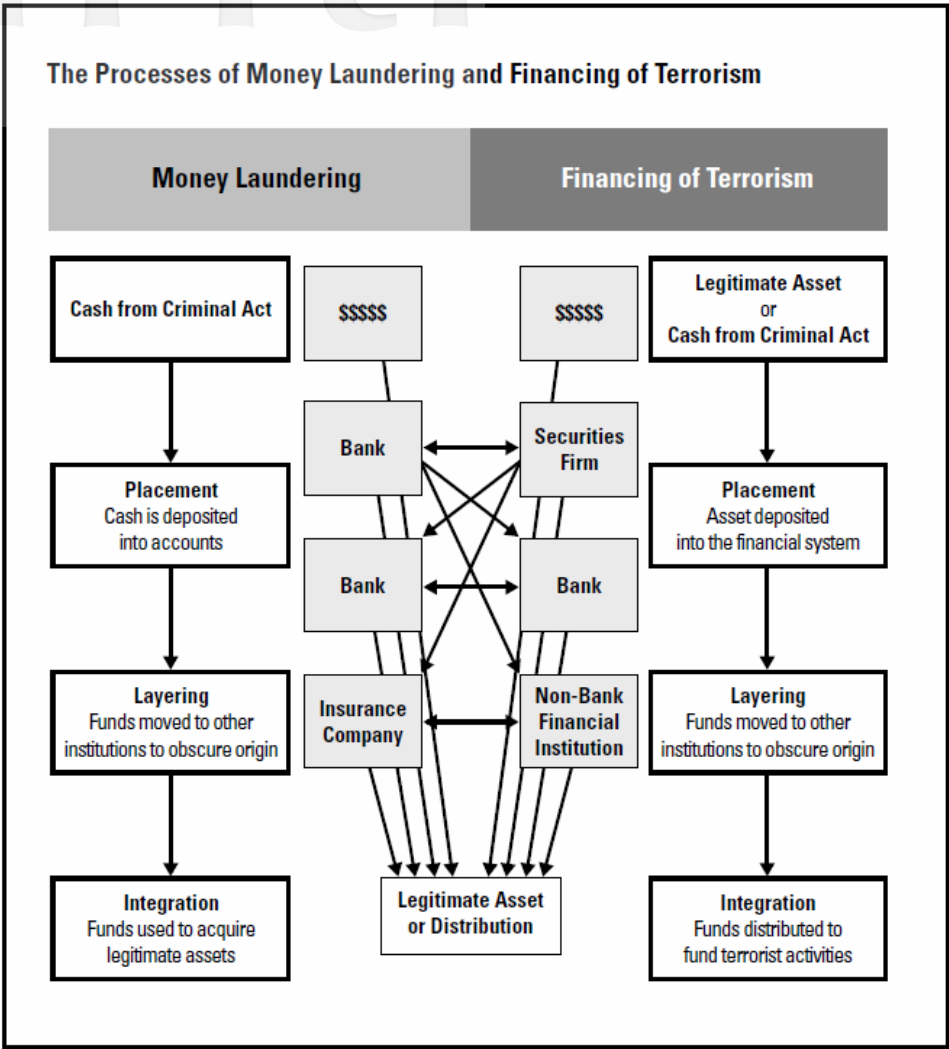


圖 3 洗錢與資助恐怖主義的過程

資料來源： Paul Allan Schott, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, p. 1-8.

相較於犯罪組織，第一，恐怖組織資金的來源除了非法的資金外，尚包含合法的資金。此外，恐怖組織的整體資金流通金額，不如犯罪組織龐大。第三，恐怖組織的資金最後將流向基層的細胞與組織，從事攻擊犯罪行為；而犯罪組織的資金漂白後，最後是進入合法的經濟體系。一般而言，若資金來自合法的管道－無論是國家部門、慈善組織、個人或商業所得－轉入實際執行計畫的組織與細胞，則整個資金流動將會比較公開透明，所以整個交易過程與一般正常資金流動，無法清楚分別，一直要等到

攻擊計畫付諸執行的那一刻。^⑳

恐怖組織取得資金後的下一步則是將其中非法的資金，轉換成實質的購買力，也就是用於消費、儲蓄與投資。而此轉換的過程中，最重要的手段即是洗錢。恐怖組織與組織犯罪的洗錢方式，其中最大的不同是，一般組織犯罪把黑錢洗成白的，恐怖組織則是把白錢洗成黑的。具體來說，一般傳統犯罪組織的洗錢，是將不法所得（例如毒品走私、軍火販賣等），經由洗錢手段變成乾淨（合法）的錢，但恐怖組織則是將合法的所得，變成非法資助恐怖活動的資金，這也被稱為逆向的洗錢。^㉑

恐怖組織的資金若源於犯罪所得，則必定要經過洗錢的過程，將髒錢漂白，轉換為實質的購買力。一般國際上對於「洗錢」的定義為：將「髒錢」（犯罪所得或財產）清洗（名義、實質所有人的變更）成為「乾淨錢」的過程或行為。因為「錢」在本質並無乾淨與骯髒的區別，因此在早期將「錢的轉移」罪刑化的嘗試非常辛苦。^㉒國際上對洗錢問題開始重視，起源於洗錢現象與非法運送販賣毒品發生聯繫。因為販賣運送毒品者的目標是要把小面額的金錢轉換成銀行戶頭、金融工具或其他資產。^㉓因此直到 1988 年 12 月聯合國制定「禁止非法販運麻醉藥品及精神藥物公約」^㉔（United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988，簡稱聯合國反毒公約），要求各簽署國必須將毒品犯罪所得罪刑化，並加強取締後，「洗錢罪刑化」才慢慢被人接受。而國際上最初的防制洗錢標準是由「國際金融反洗錢特別工作小組」在 1990 年 4 月的公布之「四十項建議」（40 Recommendation）中所制訂。^㉕

恐怖組織與一般犯罪組織的洗錢過程大致可區分為三個階段，如圖 3 所示，^㉖洗錢者一般利用處置（Placement）、多層化（Layering）與整合（Integration）等洗錢方法，將非法所得轉變成合法的金錢或資產。

註⑳ Jacob N. Shapiro, "Terrorist Organizations' Vulnerabilities and Inefficiencies," p. 65.

註㉑ Ed Jurith, "Acts of Terror, Illicit Drugs and Money Laundering," *Journal of Financial Crime*, Vol. 11, No. 9 (2003), p. 159; Valpy Fitzgerald, "Global financial information, compliance incentives and terrorist funding," *European Journal of Political Economy*, Vol. 20 (2004), p. 390; R. Barry Johnston and Oana M. Nedelescu, "The Impact of terrorism on financial markets," p. 18.

註㉒ 李傑清，洗錢防制的課題與展望（臺北：法務部調查局編印，2005 年），頁 1、7。

註㉓ Paul Allan Schott, "Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism," p. I-7.

註㉔ "United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988," UNODC, <http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf>accessed: 2009/03/28.

註㉕ 李傑清，洗錢防制的課題與展望，頁 1、7。

註㉖ 此一洗錢模型並非 Schott 所提出的分類，而是由美國海關所發展出來，目前已是具有名與最經常被引用的模型，而美國海關又是根據瑞士學者 Paolo Bernasconi 的兩層模型發展而來。詳細內容請參閱 Friedrich Schneider, Elisabeth Dreier & Wolfgang Riegler, *Geldwäsche-Formen, Akteure, Größenordnung und warum die Politik machtlos ist* (Wiesbaden: Gabler Verlag, 2006), p. 32.

(一) 處置階段

對於恐怖組織而言，所謂處置階段是指將合法的資產或犯罪非法所得，由其取得之處取走，然後導入傳統（銀行體系）、^⑩非傳統金融機構，^⑪以免引起注意。因為此階段的現金尚在正常金融體系之外，因此被認為是洗錢過程中最脆弱的一環，所以也容易被查獲。在此階段常用的手法有：小鈔換大鈔、存入銀行、兌換外匯、購買貴重金屬等。^⑫依據學者 Schneider 也指出，恐怖組織利用所謂 Starbust 的方式：將髒錢集中存到一個銀行，然後以一連串不斷的指令將這些髒錢以非常不起眼的金額，化整為零，匯入全世界各地數百個不同銀行的帳戶。目的是為了隱藏金錢的來源，而且加速對於恐怖組織細胞的資金流動。^⑬

(二) 多層化階段

第一階段的處置著重於掩飾資金的非法性；而第二階段的多層化除了隱匿其非法來源外，更希望藉由現代商業金融交易自由化之交易管道，增加其商業性、機動性、合法性的偽裝。這一階段常見的操作手法有：將已進入金融體系的現金轉換成支票、債券、股票、信用狀等金融憑證；利用已進入金融體系現金所開設之銀行或信用卡帳戶等，以電子商務、網路銀行或境外銀行市場等進行交易。^⑭在此階段，迴力鏢（Boomerang）的方式也經常被採用，所謂迴力鏢方式是指資金的流動繞過全球一大圈，然後回到資金本來的地方。資金在如此流動的同時，會經過所謂「黑洞」，而這些黑洞是指缺乏方法或意願調查這些經手銀行的國家。^⑮

(三) 整合階段

整合是洗錢過程最後的階段，此階段完成後即可將非法所得變為合法的實質購買力。在多層化階段後，整合階段給予犯罪所得一個最終合法的外貌。整合就是讓這些

註⑩ 學者 Fitzgerald 將恐怖主義的資金流動與資金供給歸納成三種方式：（1）透過洗錢與國際銀行體系；（2）非正式的金融管道；（3）境外金融中心。請參閱 Valpy Fitz Gerald, "Global financial information, compliance incentives and terrorist funding," pp. 389~393.

註⑪ 哈瓦拉（hawala）、銀樓、珠寶商、外匯交易所、證券經濟商、大宗物資交易商、賭場、電信服務、郵政服務以及支票融資服務等，參閱財政部金融局，「各國對洗錢之防制對策」，金融研究參考資料之十九（臺北：財政部金融局、儲委會金融研究小組編印，1992 年），頁 6。

註⑫ 李傑清，洗錢防制的課題與展望，頁 11；財政部金融局，「各國對洗錢之防制對策」，頁 6~7。

註⑬ Friedrich Schneider, "Macroeconomics: The Financial Flow of Islamic Terrorism," in Donato Masciandaro (ed.), *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), pp. 97~124. 學者 Schneider 認為，國際金融流動以四種方式提供恐怖組織細胞金融資助：1. Starbust；2. 迴力鏢（Boomerang）；3. 慈善基金會（charity money）；4. 空殼公司（shell companies）。亦請參閱 Schneider & Hofer, *Ursachen und Wirkung des weltweiten Terrorismus*, pp. 124~125.

註⑭ 李傑清，洗錢防制的課題與展望，頁 12。

註⑮ Friedrich Schneider, "Macroeconomics: The Financial Flow of Islamic Terrorism," p. 116.

財富回歸經濟體系，並使其看起來如同一般商業收入。如圖 3 所示，犯罪組織與恐怖組織洗錢過程，最大不同在於第三階段。一般犯罪組織的資金將在整合階段，進入一般合法的金融體系；而恐怖組織則是將資金分配給其下屬的組織，作為活動的支出。

㉔而在整合階段要查獲非法資金極為困難，因為此階段非法資金的型態外貌已與合法資金幾乎無異，增加調查難度。所以若要在這階段查獲非法資金，除非透過秘密滲透、線民等方式。㉕

在整合階段，重點在於以更符合常情，更細緻的商業操作手法，切斷一切非法性的線索與痕跡，使其在資金的外貌甚至實質上與一般合法資金相同。此種手法包含：出售不動產，以非法資金取得不動產，再出售取得合法資金；或向境外銀行貸款，再以犯罪所得支付貸款與利息；再者以創造假公司、一人公司或串連其他公司進行假交易的方式，達到洗清違法所得的目的。㉖

在此階段，洗錢可透過所謂的空殼公司（shell company）。恐怖組織有時會透過空殼公司（假公司）以及稅務專家的協助，將非法的資金洗成合法的資金。具體的作法是，這些空殼公司會利用出售金融證券（securities）給「海外投資人」（overseas investors）。這些所謂海外投資人其實就是洗錢的人頭戶。人頭購買公司證券，釋出資金，讓這些經過「洗淨」的資金可以回流到空殼公司的控制之下。這種方式通常能夠將非法所得從最終的款項（end deposits）轉回到洗錢的起點，提供給恐怖組織使用或轉投資。㉗

在資金整合階段，境外金融中心（Offshore financial Centers, OFC）在恐怖組織洗錢的過程中，扮演重要的角色。所謂境外金融中心是指那些被大部分工業國家或超國家組織判定為損害金融或財政法規的國家與區域。衡量的標準為是否捍衛國際資金流動之完整性或維護國家之間財政與金融競爭的公平性。㉘相對於此類國家，則有所謂境內國家（Onshore countries）。由於境外金融中心長期以來被境內國家視為競爭者或眼中釘，因為這些第三世界的小國可以對境內國家（通常是已開發國家）的富人，提供各種避稅措施及簡便與低廉的手續，藉以逃避本國財政金融單位的稽核。㉙

毋庸置疑，隨著全球化的深化與擴大，國際資本的流動性遞增，使得恐怖組織與犯罪團體的資金轉移，變得既方便又快速，特別是這些組織間資金的轉移，很容易被

註㉔ Paul Allan Schott, "Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism," p. 1-9.

註㉕ 財政部金融局，「各國對洗錢之防制對策」，頁 8。

註㉖ 李傑清，洗錢防制的課題與展望，頁 12。

註㉗ Barry A. K. Rider, "Law: The War on Terror and Crime and the Offshore Centres: The 'New' Perspective?" in Donato Masciandaro (ed.), *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), pp. 79-80.

註㉘ Donato Masciandaro, "Introduction," in Masciandaro, Donato (ed.), *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), p. 4.

註㉙ William Allen, "The War against Terrorism Financing," *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 6, No. 4 (2003), pp. 308-309.

所謂企業節稅或逃稅的資金轉移方式模糊化。境外金融中心之所以能吸收資金的原因，就在於他們能提供顧客隱密性（privacy），^⑩且能夠提供節稅或逃稅的可能性。而所謂極高度的銀行隱密性則為其最大賣點。^⑪境外金融中心做為全球金融網絡的弱點或黑洞，往往成為恐怖團體籌措資金或其他洗錢機制運作的地點。這些所謂境外金融中心之所以危險，除了與恐怖組織與其他犯罪團體的密切關係外，它們也傷害了其他國家的賦稅公平。^⑫

除此之外，這些境外中心通常不能或不願意遵守國際上有關金融合作與透明性的規範，因此對國際金融中介機構的有效監督，構成極大障礙；再者，對於國際間取締非法金融活動的努力，亦造成傷害。整體而言，對這些做為境外金融中心的小國家（巴哈馬、開曼群島、聖文森等）雖然有利可圖，但對全球的福利則有巨大損失。一方面，其他國家將因此蒙受稅收的損失；另一方面，企業或個人利用境外金融中心為基地，以逃稅為手段，進行洗錢、毒品販賣及資助恐怖主義。但在實務上，境外金融中心有其存在的合理性與必要性；因此重點並非去譴責或甚至消滅它，而是合理的要求這些機構能夠提供外國政府與執法機關相關的資訊，以協助犯罪調查。值得注意的是，因為這些所謂境外金融中心或逃稅天堂容易吸引國際與國內金融單位的眼光，恐怖組織與洗錢者有可能將盡量避免在這些國家，從事非法交易。^⑬

由上述的描述可以得知，恐怖組織的資金來源、洗錢的方法與管道都非常的複雜與細膩，加上經濟的外部效應，使其防治更加困難。如各國能夠拋棄本位主義，共同接受相關國際金融規範，當可創造打擊恐怖犯罪的外部效益，則整個國際社會當可更有效抑制跨國性恐怖活動的蔓延。

二、恐怖組織資金運用與流通的潛在困難

雖然 911 事件後，連續發生了數件大規模的恐怖攻擊事件，似乎證明國際社會對抗恐怖主義資金流動的成效非常有限，也可以解釋為恐怖組織能夠有效率的配送資金。但實際運作上並非如此簡單，恐怖組織的階層化（hierarchy），對於領導者確實掌握資訊與資源流通的狀態，有極大幫助。^⑭而恐怖組織的分散化與扁平化，雖然可以使國際社會較難追蹤資金的流向，但因為恐怖組織本身的特質，需要秘密行動，因此

註⑩ 瑞士自 1935 年起將隱密性列入銀行法規中，主要是提供居住在極權國家或不穩定社會當中的人民，資金的停靠點，以避免遭受政府的不當沒收或剝削，或是逃避所在國通貨膨脹所引發的不良影響。例如瑞士的銀行就曾是納粹德國的猶太人，大量資金的安全避風港。請參閱 Sidney Weintraub, "Disrupting the Financing of Terrorism," p. 56; Barry A. K. Rider, "Law: The War on Terror and Crime and the Offshore Centres: The 'New' Perspective?" pp. 74~75.

註⑪ Valpy FitzGerald, "Global financial information, compliance incentives and terrorist funding," *European Journal of Political Economy*, Vol. 20 (2004), pp. 392~393.

註⑫ Donato Masciandaro, "Introduction," p. 2.

註⑬ William Allen, "The War against Terrorism Financing," pp. 309~310.

註⑭ Jessica Stern & Amit Modi, "Producing terror-Organizational dynamics of Survival," in *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008), p. 28.

恐怖組織的網絡，往往不能夠有相互制衡與監督的機制。具體來說，資金流通的潛在困難，可用三個層面加以分析：⑩

（一）領導人無法掌握全局

因為恐怖組織網絡與行動需要高度隱密性，組織領導者通常不會親自而是經由中間人轉交資金。因為組織的分散化與扁平化，使得領導者往往因為資訊的不對稱，無法掌握其所有下屬的一舉一動。因此中間人可利用訊息的不對稱，從中侵占部分或全部資金，真正撥到基層細胞的資金，往往所剩無幾。在此情況下，領導者必須將中間人侵占的資金，當作成本的一部分，提供更充足的資金，確定計畫能夠執行；或是展開組織內稽查，無論哪一種方式，皆會影響資金移動配送的效率。如果資金來源是透過合法管道，如慈善組織，因資料較公開透明，中間人運作空間不大；若是透過非法管道，中間人可挪用的資金則較大。西元 2000 年印尼的基督徒與穆斯林衝突期間，伊斯蘭祈禱團成員透過石油公司員工募款，希望藉由本地的軍事團體 KOMPAK-Solo 將資金轉給祈禱團成員與另外一個區域性民兵組織 Mujahidin JOMPAK，然而這些出資的員工竟然指定稽查員查核資金運用的情況，以保證資金沒有濫用。⑪

（二）資金流動的過程，提供中間人操作機會

對恐怖組織而言，資金的流動包含上游的募集籌措、中游的隱藏與保護以及下游對基層行動單位的資金配送。在這每一個階段，都能提供中間人對於資金調配的機會。加上扮演資金供輸的角色，比起直接參與攻擊行動的人員，較不易被鎖定，即使鎖定，也較不會被殺害，縱使被逮捕，通常處罰也相對輕微。2001 年 12 月在新加坡被瓦解的伊斯蘭祈禱團細胞，原本負責提供資金給基地組織，計畫攻擊新加坡。事後除了直接參與後勤支援的恐怖分子，被判兩年徒刑外，負責資金籌措的人員全部被釋放，只是禁止出境。⑫因此中間人有更大的彈性決定資金分配，但這種決定不見得符合組織領導者的期待。

（三）領導者、中間人與基層幹部對資金使用的偏好不一

造成偏好不一有兩大原因出在遴選與招募機制。第一，那些對組織較不投入（committed）的成員，因存活的機會較大（不會親自參與危險攻擊活動），在組織內待的時間較久，也因此更可能晉升為中高級幹部。第二，因為做為資金輸送者被逮捕、殺害、拘禁的風險較低，因此追求這種低風險與低投入的恐怖分子會大量被招募進來。而因此造成恐怖組織各階層對於資金支出有不同看法，導致資金運用的浮濫及無效率。巴基斯坦在喀什米爾的軍事團體 Harakat ul-Mujahidin（HUM）的中級幹部，

註⑩ *Ibid.*, pp. 60~70.

註⑪ Shapiro, "Terrorist Organizations' Vulnerabilities and Inefficiencies," p. 58.

註⑫ *Ibid.*, pp. 61~62.

過著遠超過其支持者能負擔之闊綽奢侈的生活。巴勒斯坦解放組織中，攻擊行動規畫者所得到的報酬約八倍於實際執行而死於行動中的家庭。^⑩

一般來說，恐怖組織的金融體系通常會面對一個兩難：資金配送的效率降低或使用規避策略但易形成單門。^⑪針對上述情況，組織領導者可以採用下列措施：(1) 領導者可直接監督或稽查中間人；(2) 領導者可延期付款直到行動成功；(3) 領導者可對逃避者施以處罰，逐出組織或殺害；(4) 領導者可以提高下屬因侵占資金而被揭發的成本，以收嚇阻之效，例如透過成員通婚的方式；^⑫ (5) 支付款項以需要的最小金額 (need-to have) 為基礎，增加匯款次數但降低匯款金額；(6) 領導者可用意識形態作為篩選成員的重要標準，保證對組織的忠心。例如基地組織在阿富汗利用訓練計畫，篩選成員。

第一、第二與第五種方式需要組織進行額外的溝通與互動而且將留下記錄，破壞行動的隱密性。第三種作法風險很大，因為除了增加額外的通訊外，被處罰者可能因此背棄組織。第四種作法則需創造另一種連結 (婚姻)，使得遭成員背棄 (向執法機關自首) 的成本擴大。^⑬這五種作法雖然可以降低資金被濫用的風險，但同時因為通訊互動的次數增加，使得執法單位更有機會找出線索，予以有效打擊。第六種方式則因耗費資源在意識形態的灌輸，無法有效將資源集中在洗錢與秘密籌資專業的訓練，因此會造成資金移動效率的下降。

整體而言，前面五種方法都面臨資金流動效率提升與行動安全的兩難抉擇 (efficiency-security tradeoff)。第六種方式雖然較無安全的考量，但畢竟資金的募集與移動牽涉到專業知識，並非藉由意識形態灌輸所能達成。國際社會與執法機關應利用恐怖組織資金流動中，效率與安全兩難抉擇的特性，積極打擊恐怖組織的金融活動。

肆、國際社會的回應與成效

在國際層次方面，聯合國打擊國際恐怖主義金融的措施，其實早於 911 恐怖攻擊。1999 年 10 月聯合國安全理事會通過 1267 號決議案，對阿富汗塔里班政權施加經濟制裁。此決議同時指明要求塔里班政權儘速交出賓拉登，因為他涉及 1998 年在東非肯亞與坦尚尼亞的爆炸案，而遭美國起訴。根據 1267 號決議案，聯合國安理會設置一個次級委員會，又稱 1267 委員會，主要負責建立一份恐怖組織與恐怖分子的綜合清單 (Consolidated list)。直到 2010 年 1 月共列入 501 個與基地組織及塔里班相關的恐怖組織或個人名單，名單的列入與刪除由各會員國建議，安理會決定，提供各國打擊恐

註⑩ *Ibid.*, p. 58.

註⑪ *Ibid.*

註⑫ 在婚姻狀態下，若因侵吞資金被查獲，不僅失去組織的連結，也失去家庭與社會的連結，因此也提高被組織發現的成本。

註⑬ Shapiro, "Terrorist Organizations' Vulnerabilities and Inefficiencies," pp. 58~60.

怖組織金融犯罪的參考。^⑭

隨後聯合國雖然於 1999 年 12 月 9 日年簽訂「制止向國際恐怖主義提供資助國際公約」(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)，但 911 事件爆發的 2001 年僅四國批准該公約，而此公約直到 2002 年 4 月 10 日才正式生效。且美國直到對基地與其他恐怖組織截斷其資金的官方政策採用後，才於同年 6 月 26 日批准此公約。^⑮雖然如此，這份文件對於打擊恐怖主義資助實有重要的貢獻，因為它明確指出國家有責任對於金融機關可以小心謹慎 (due diligence) 的責任，並且強化國家在司法互助 (mutual legal assistance, MLA) 的義務，尤其在恐怖組織資金財產的追蹤、凍結與沒收的事務上。^⑯

911 事件發生不久，聯合國安理會 2001 年 9 月 28 日全體一致決議，通過 1373 號決議案 (UN Security Council Resolution 1373, 2001)，^⑰第一條安理會決定，所有國家應：(a) 防範及制止支助恐怖主義行為；(b) 將下列行為罪刑化：本國國民在本國領土內，以任何直接或間接手段，故意提供或籌集資金，意圖將這些資金用於恐怖主義行動或明知資金將用於此種行動之行為；(c) 即刻凍結犯下或意圖犯下恐怖主義行動者或參與，協助恐怖主義犯行者之直接、間接擁有或控制之事業體之資金、金融資產、經濟資源等，包括由這些人與事業體直接、間接控制之財產所衍生或產生的資金；(d) 禁止本國國民或本國領土內任何個人與事業體以直接、間接方式提供資金、金融資產、經濟資源及其他服務以協助參與恐怖主義行動者及其直接、間接擁有或控制之事業體。而根據此決議案，聯合國成立「反恐委員會」(Counter-Terrorism Committee, CTC)，以增強聯合國會員國對國內與跨國恐怖活動的預防與打擊能力，並在委員會下成立「反恐理事會」(Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CTED)，負責執行委員會之決議，諮詢專家學者意見及提供會員國反恐活動之相關技術協助。

911 事件發生後，同年十一月國際貨幣基金會的國際貨幣金融委員會 (International Monetary Financial Committee)，要求所有國家成立金融情報小組 (financial intelligence unit) 及增加司法管轄單位間的情報分享。^⑱北大西洋公約組織

註⑭ Christopher Michaelsen, "The Security Council's Al Qaeda and Taliban Sanctions Regimes: 'Essential Tool' or Increasing Liability for the UN's Counterterrorism Efforts?" *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 4 (2010), p. 450.

註⑮ Passas, "Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas," pp. 21-22.

註⑯ Oldrich Bures, "EU's Fight Against Terrorist Finances: Internal Shortcomings and Unstable External Models," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, No. 3 (2010), p. 421.

註⑰ "UN Resolution 1373," *Undemocracy. com*, September 28, 2001, <[http://www.undemocracy.com/S-RES-1373 \(2001\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1373%20(2001).pdf)> accessed:2009/03/22. 聯合國安理會除了 1267 (1999) 與 1373 (2001) 決議案外，2004 年通過 1540 號決議案，要求各國防止大規模武器擴散與流入恐怖組織。此三大決議案又稱為聯合國安理會反恐三大決議案。請參閱 Michaelsen, "The Security Council's Al Qaeda and Taliban Sanctions Regimes: 'Essential Tool' or Increasing Liability for the UN's Counterterrorism Efforts?" p. 450.

註⑱ Winer & Roule, "Fighting Terrorist Finance," p. 92.

在 2002 年 11 月布拉格高峰會上，通過「打擊恐怖主義行動夥伴計畫」(Partnership Action Plan Against Terrorism)，在經濟層面上，阻斷恐怖組織金融活動。^⑩因為恐怖主義資助與洗錢有非常密切的關係，所以「反洗錢工作小組」於 1989 年七大工業國高峰會成立以來，與其他區域組織如歐洲理事會 (Council of Europe)、加勒比海「反洗錢工作小組」(Caribbean FATF) 及亞洲太平洋集團 (Asia Pacific Group)，在整個 1990 年代一直持續致力於對抗洗錢與恐怖主義金融活動。該組織已經制定了對抗洗錢與恐怖主義資助的國際標準，也是當今國際體系中，追蹤恐怖分子資金來源最精密的建制。^⑪隨著洗錢與金融犯罪手法的日新月異，「國際金融反洗錢特別工作小組」也不斷的更新其對國際與各國金融組織的關於防制洗錢與恐怖主義金融犯罪的建議，尤其是推廣「認識您的客戶」(know your customer, KYC) 之規範，以防止與恐怖主義金融相關之全球毒品交易的洗錢活動。911 事件後，「反洗錢工作小組」更特別針對恐怖主義的資助，採用「八項特別建議」以補充之前僅針對洗錢犯罪所提供的「四十項建議」。

在其發行的「2004 遵循打擊洗錢財務行動特別組織四十項建議及九項特別建議評鑑方法論」中，^⑫規定防制資助恐怖活動八項特別建議，分別為：(1) 聯合國相關文書簽署、履行；(2) 提供恐怖活動資金及其洗錢行為罪刑化；(3) 恐怖活動財產之沒收、凍結；(4) 與恐怖活動有關之可疑交易申報；(5) 國際合作；(6) 替代性匯款系統^⑬；(7) 電信匯款；^⑭(8) 非營利團體；^⑮(9) 超國家司法管轄。^⑯FATF 目前監督 45 個國家，占全球國內總生產毛額 (GDP) 的 8%，涵蓋 15% 全球人口及 25% 全球

註⑩ Patrick Hardouin & Reiner Weichhardt, "Terrorist fund raising through criminal activities," p. 304.

註⑪ Oldrich Bures, "EU's Fight Against Terrorist Financing," p. 422; Winer & Roule, "Fighting Terrorist Finance," p. 87.

註⑫ "Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 8 Special Recommendations," FATF, June 20, 2003, <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>> accessed:2009/03/23; "Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations 2009," FATF, February 2009, <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/54/40339628.pdf>> accessed:2009/03/23.

註⑬ 各國應為確保銀行及銀行以外的金融機構完全遵守 FATF 建議，對於包括流通匯款，提供或代理非正式存在金錢、價值轉帳系統、網路服務之自然人及法人，應採取許可或登記制度。各國應確保違法從事前述服務經營之自然人與法人，課以行政、民事或刑事上制裁。

註⑭ 各國應採取必要措施，課以包括匯款業者在內之金融機構，在從事電匯時，應隨同資金之轉移，將匯款人之資料（姓名、住所、帳戶號碼）及相關資訊一併傳遞給受款之金融機構。其次，各國應採取必要措施，課以包括匯款業者在內之金融機構，對於未提供匯款人資料之交易，應加強過濾與監視可疑資金之移轉活動。

註⑮ 各國應重新評估有關團體的法令是否有被「提供恐怖活動資金不當利用」情形。

註⑯ FATF 特別建議第九項為 2009 年增定。各國應建立跨國互助合作，建立制度，包含 1. 應偵測隨身攜帶現金和「無記名可轉讓金融工具」(bearer-negotiable instruments) 之跨國運送，包括申報制度或其他告知義務 (disclosure obligation)。2. 各國應確保主管機關有權對疑似為資助恐怖分子或洗錢有關、或未據實申報或告知之現金或無記名可轉讓金融工具予以攔截 (stop) 或扣留 (restrain)。3. 各國對於申報或告示不實者，應施予 (apply) 有效、相稱及劝阻性之處罰 (effective, proportionate and dissuasive sanctions)。如果該案與資助恐怖分子或洗錢有關，則應可查扣現金或無記名可轉讓金融工具。所謂「無記名可轉讓金融工具」包含可攜帶式的金融工具 (monetary instruments in bearable form)：如旅行支票；或票據 (negotiable instruments)：支票、提領現金之本票、匯票等。

國外銀行存款。^⑮

而美國早在 1998 年，國務院就已發表「國際犯罪控制策略」(International Crime Control Strategy) 以對抗所指稱的國際組織犯罪。國務院在這份戰略中，揭諸八大目標，其中就包含：反制國際金融犯罪。^⑯911 恐怖攻擊事件發生後，美國官方第一個正式反應即是一個金融政策。事件發生兩週內，布希總統即發表行政命令第 13224 號，啟動「國際緊急經濟授權法」(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)，凍結有嫌疑組織或個人在美國的資產。^⑰在攻擊發生後數月，國際社會包含美國在內一共凍結了大約一億美元左右恐怖分子的資金，但是在往後的三年也只凍結了約四億六千萬美元。^⑱美國在同年 10 月通過「愛國者法案」(US Patriot Act 2001)。^⑲該法案以第三章 (Title III) 專章規定「國際洗錢防制與反恐怖主義資助」(International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001)。

在國際合作方面，美國與歐洲在打擊國際恐怖主義資助方面在 911 事件發生後不久，隨即展開，包含美國與歐盟的警察與司法執行互助、司法引渡、刑事犯罪資料共享、邊界與運輸安全互助及資助恐怖分子目標的鎖定等，歐洲警政署尤其扮演關鍵的角色。^⑳歐洲與美國針對恐怖主義事宜互設聯絡官 (liaison officer)。^㉑除此之外，歐洲聯盟也相繼執行與推動上述聯合國關於打擊恐怖主義資助的相關決議以及「反洗錢工作小組」所建立的防制資助恐怖活動特別建議。而歐盟也分別於 1991、2001 及 2005 年頒布第一、第二與第三號洗錢指令 (Money Laundering Directive)，對會員國課

註⑮ Donato Masciandaro, "Introduction," p. 3.

註⑯ Phil Williams, "Strategy for a New World: Combating Terrorism and Transnational Organized Crime," in John Baylis (et al.), *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 202.

註⑰ Donato Masciandaro & Alessandro Portolano, "Financial Policy: Offshore Centres and Competition in Regulation: The Laxity Problem," p. 126; Mark Basile, "Going to Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing," p. 176.

註⑱ Phil Williams, "Warning Indicators and Terrorist Finances," pp. 73-74.

註⑲ 美國愛國者法案 (USA PATRIOT Act) 是 2001 年 10 月 26 日由美國布希總統簽署頒布的國會法案 (Act of Congress)。正式名稱爲「Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (US PATRIOT ACT) Act of 2001」，中文意義爲「提供適當之手段以攔截或阻止恐怖主義以團結並強化美國的法律」，取英文原名字首縮寫成爲「USA PATRIOT Act」，而「patriot」也是英語中「愛國者」之意。"US Patriot Act 2001," GPO, October 26, 2001, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf>accessed:2009/03/14.

註⑳ Christian Kaunert, "The External Dimension of EU Counter-Terrorism Relations: Competences, Interests, and Institutions," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, No. 1 (2010), p. 554; Christian Kaunert, "Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 7 (2010), p. 663.

註㉑ 2002 年 8 月起，有兩名歐洲警政署聯絡官常駐華盛頓，美國各相關機構如秘勤局 (Secret Service)、聯邦調查局 (FBI)、郵政查核總局 (Postal Inspection Service, Global Security Investigations Division) 相繼自 2006 年起，常駐歐洲警政署。請參閱 Kaunert, "Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension," pp. 664-665.

加義務，將「反洗錢工作小組」的相關建議，轉換為國內法律。^⑭

2010 年 6 月 28 日歐盟與美國正式簽署金融資訊共同協定。同年 7 月 5 日歐洲議會主管司法與內政的專門委員會也正式同意此協議，此協議於 2010 年 8 月 1 日正式生效。根據協定，歐盟國家將允許美國財政部反恐調查人員利用「環球同業銀行金融電訊協會」(Society for Worldwide Interbank Financial Communication, SWIFT) 管理的歐盟金融交易資訊，以便追查恐怖分子的資金流動狀況。此協議將為美國的「恐怖分子資金追蹤計畫」(Terrorist Finance Tracking Program, TFTP) 提供金融資訊資料，為雙方的打擊恐怖主義資助與資金的流動，邁向一大步。^⑮

美國國內打擊恐怖主義金融相關的機構主要有財政部的「外國資產管理委員會」(Office of Foreign Assets Control, OFAC) 與「金融犯罪執法網絡」(Financial Crimes Enforcement Network, FinCen)。特別是「外國資產管理委員會」經常掌握一份「特別指定恐怖分子」(Specially Designated Terrorists, SDTs) 與恐怖組織的名單，定期發出通知給銀行與其他金融機構，藉以阻斷其交易。根據 OFAC 在 2009 年的恐怖分子財產報告 (terrorist assets report) 顯示：2009 年在美國共有包含基地組織在內的八個恐怖團體，共一千九百八十八萬六千兩百零七美元被凍結，其中基地組織就占了一千一百二十二萬九千一百四十七美元。而同年針對古巴、伊朗、蘇丹與敘利亞四個支持恐怖主義國家共凍結了二兆八千萬美元。^⑯「金融犯罪執法網絡」則是負責金融情報的蒐集與協助反洗錢活動的執行，以干擾毒品交易販賣活動。2001 年 9 月美國發布行政命令第 13224 號凍結恐怖分子在美國的財產與阻斷所有被認為支持恐怖主義的個人與組織間所有交易。另外美國更立即採行上述聯合國安理會第 1273 號決議，凍結恐怖組織之財產、情報分享與在打擊恐怖主義金融方面提供技術性之協助。^⑰

在國內層面，有效的金融管制的確可以防止恐怖攻擊活動或至少降低其傷害。1993 年 Ramzi Yousef 所主謀策畫的紐約世貿中心爆炸案提早發生及其傷害程度沒有原來規畫如此重大，其原因是無法得到足夠的資金，以製造更大的炸彈，而且被逮捕的原因是恐怖分子主張其箱型車中用於此行動存款的所有權。^⑱2008 年 11 月美國德州達拉斯法院成功將五名伊斯蘭慈善組織「聖地紓困與發展基金會」(Holy Land Foundation

註⑭ Oldrich Bures, "EU's Fight Against Terrorist Financing," pp. 422-424.

註⑮ Welt Online (2010/07/05): "Ausschuss im EU-Parlament billigt SWIFT-Abkommen," <<http://www.welt.de/politik/ausland/article8326300/Ausschuss-im-EU-Parlament-billigt-Swift-Abkommen.html>>accessed: 2010/07/06; Ellen Nakashima "European Union, U.S. TO share banking data to fight terrorism," *The Washington Post*, June 29, 2010, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/28/AR2010062805052.html>> accessed: 2010/7/05.

註⑯ Office of Foreign Assets Control, *Terrorist Assets Report*, 2009, <<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/reports/tar2009.pdf>>accessed: 2010/7/5, p. 8, 12.

註⑰ Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert, "Introduction: the challenge of terrorist financing," p. 2.

註⑱ Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," p. 17; Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert, "Introduction: the challenge of terrorist financing," p. 1, 7; 基地組織的地方細胞在 1990 年代被要求財政自給自足，Yousef 向中東的「聖水公司」(Holy Water Company) 取得的捐款明顯不足。請參閱 Mark Basile, "Going to Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing," p. 172.

for Relief and Development) 領導人以資助恐怖組織之名定罪。此一慈善組織被以 108 條牽涉資助恐怖組織的罪名被定罪，包含支持恐怖主義、洗錢、稅務詐欺與金援巴勒斯坦軍事組織哈馬斯。^⑭2010 年 5 月企圖在紐約時代廣場發動攻擊的嫌犯 Faisal Shahzad 也被查出是經由巴基斯坦塔里班資助。^⑮

而國家的金融情治工作也比其他形式情治工作更值得信賴，例如 911 事件中，劫機者與其他事件共謀者的關係，就是由金融情治部門提供資訊給執法單位而得以建立。^⑯聯邦調查局在 2009 年 10 月也破獲了一個資助喀什米爾叛軍的斯里蘭卡億萬富翁 Raj Rajaratnam。基地組織在 2009 年 10 月透過網路，用德語公開向德國的穆斯林募款，將錢匯入德國「北海儲蓄銀行」(Nord-See Sparkasse)，匯款目的欄位要登錄「為阿拉」。此舉可顯示基地組織的財政，已陷入困難，而直接削弱其行動與打擊能力。^⑰美國財政部已公開宣稱，藉由鎖定國內外恐怖組織的捐款者、籌募者與協助者，已經部分阻斷基地組織、哈馬斯與真主黨的基金流動。此外，基地組織在 2009 年有四次公開募集資金，因為資金缺口已對其人員招募與訓練構成傷害。^⑱由基地組織的公開的募款行動，似乎也間接透露出反恐怖主義金融的初步成效。

綜合以上論述，無論由聯合國制定的相關公約決議，反恐委員會的設置、「反洗錢工作小組」所頒定的防制資助恐怖活動，國際組織相互之間的合作與凍結恐怖組織資產的數目，起訴的案件與基地組織的公開募款都可以見到國際間對於打擊恐怖主義資金流動的努力與部分成效。

上述措施雖然能夠在一定程度上，打擊恐怖主義資金的流通，但是仍要避免反效果的出現。例如避免沒有直接證據之下，即任意凍結「疑似」恐怖分子的資產或指涉某一團體為「恐怖組織」。缺乏正當法律程序將嚴重傷害國際與國內打擊恐怖組織的合法性，也使得其他國家或組織合作的意願降低。其次，資金凍結並非萬靈丹，因為恐怖組織將適應凍結的措施而將發展出更細膩而隱密的手法。況且資金一旦凍結，就無法流動，無法追蹤 (tracability)，執法機關無法藉由清查資金的來源與確切流向，破獲恐怖組織金融體系的完整脈絡，而僅能獲得有限的成果，而且陷入了「凍結與追蹤」

註⑭ Gretel C. Kovach, "Five Convicted in Terrorism Financing Trial," *The New York Times*, November 25, 2008 <<http://www.nytimes.com/2008/11/25/us/25charity.html>>accessed: 2010/7/25.

註⑮ Dawn Media com, "NYC bomb suspect claims Taliban support: US officials," May 22, 2010<<http://www.dawn.com/wps/wcm/connect/dawn-content-library/dawn/news/world/16-nyc-bomb-suspect-claims-taliban-support-us-officials-02-sa>>accessed:2010/7/24

註⑯ Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert, "Introduction: the challenge of terrorist financing," p. 2.

註⑰ Von Florian Flade, "Al-Qaida bittet um Spenden für den Terror," *Welt Online*, October 17, 2009, <<http://www.welt.de/politik/ausland/article4878371/Al-Qaida-bittet-um-Spenden-fuer-den-Terror.html>>accessed:2009/10/18.

註⑱ Sean Lengell, "Treasure: Al Qaeda's Finance shaky," *The Washington Times*, October 12, 2009, <<http://www.washingtontimes.com/news/2009/oct/12/treasury-al-qaedas-money-supply-shrinking/>>accessed:2010/7/24.

(freezing and following) 的兩難情況。^⑭如前所述，恐怖資金整體的分配，大部分是用於組織與基礎設施的維護（包含招募與訓練），具體執行面所用的花費，所占的比率不高，因此若將重點完全放在追查資金流動與恐怖活動策畫與執行的關係上，將有可能誤導政策的方向。^⑮

雖然國際社會已經為對抗恐怖組織資金的流通，做了以上的努力，但仍存在結構性的困難。以歐盟為例，會員國之間與會員國及其他國際社會成員對於恐怖組織與恐怖分子的認定不一；其次，只有歐洲共同體（第一根支柱）可以直接將反恐政策付諸實行，但反恐事務包羅萬象，需要其他二根支柱（共同外交政策及司法與內政事務）密切協調配合。除此之外，針對聯合國與美國提供的恐怖組織名單中的團體與個人，基於歐洲對於公民基本權利（集會、結社與表達的自由等）的充分保障，因此無法有效貫徹強力的反恐措施（robust counterterrorism measures）；最後，「反洗錢工作小組」所制定關於反洗錢的相關建議，基本上是以美國對恐怖主義威脅的分析為基礎，而且是針對組織犯罪團體，而非特別針對恐怖組織，因此無法用以當成歐洲打擊恐怖主義資助戰略的基礎。^⑯

包含洗錢與恐怖主義的資金流動，在範圍上已經全球化，而在行動上已經跨國化。正因如此，恐怖分子得以利用各國司法仲裁制度的不同，尋找司法的死角，然後製造司法的困惑。因此國際社會必須更加緊密合作，以對抗恐怖主義的資金流動。學者 Williams 指出國際合作困難的主要三個原因：^⑰

1. 國際上越想要在打擊恐怖主義資金流通上取得共識，則此行動將會越脆弱與被稀釋，因為尚有許多發展中國家沒有相關的能力去執行相關的措施。

2. 許多國家沒有意願去履行其國際的義務。其原因包含（1）這些國家認同恐怖組織的訴求；（2）打擊恐怖主義並非其施政的優先目標；（3）這些國家擔心如果真正徹底執行反恐政策，會遭到恐怖分子的報復。

3. 有些國家必須透過幫助恐怖組織進行洗錢或其他金融服務，作為國家收入的一部分。所以有許多金融天堂（financial safe heavens）持續提供「顧客」保密服務或是對顧客資金的來源與目的有很少的「好奇心」。

此外，各國可能因為存在歷史傳統與文化等因素造成的司法制度不一，對金融管理相關法規與機制的歧異或是國內各執法機關如情報、海關、警察、國安等部門無法共享資訊，協調整合的能力欠佳等等弱點，這些缺失都可能被恐怖組織加以利用，導致打擊恐怖主義金融體系的效果不彰。以切斷恐怖組織資金流動為例，美國財政部傳統以來都是站在第一線，但根據分析美國目前共有 51 個聯邦機構與軍事單位負責追蹤

註⑭ Phil Williams, "Warning Indicators and Terrorist Finances," p. 78.

註⑮ Phil Williams, "Warning Indicators and Terrorist Finances," p. 86.

註⑯ Oldrich Bures, "EU's Fight Against Terrorist Financing," pp. 425-430, 434.

註⑰ Phil Williams, "Warning Indicators and Terrorist Finances," pp. 74-76; William Allen, "The War against Terrorism Financing," pp. 309-310.

恐怖組織資金動向，但是彼此並無交換資訊。^⑮又如 76%美國與 71%歐洲的人民皆認為國際恐怖主義是一大威脅，但對於如何回應的認知與做法，兩地人民有相當落差：美國較偏好以軍事手段回應（54%）；但歐洲只有少部分人認同（28%）。^⑯歐洲法院（European Court of Justice）更在 2008 年針對 Kadi & Barakaat 的個案，認為聯合國第 1267 號打擊恐怖組織資助決議案，違反歐洲聯盟與眾多聯合國會員國憲法對人權保障的基本規範。^⑰更令人憂心的新趨勢為恐怖組織財政的獨立性與地域化（甚至一國之內）的負面效應。2004 年馬德里攻擊事件是一個絕佳案例，其攻擊所使用的炸藥，是摩洛哥販毒集團以大麻購買而來。而 2005 年倫敦恐怖攻擊則是完全由在地恐怖分子（homegrown terrorist）所為。^⑱這兩件恐怖攻擊事件都有在地化的特徵，攻擊成本很小，且幾乎沒有跨國境的通訊。此一事件凸顯出恐怖組織與犯罪結盟的高度危險性，以及無法光靠使用阻斷資金國際流通的模式，阻止恐怖攻擊事件的發生。^⑲

伍、結 語

打擊恐怖主義金融活動與資助並非反恐戰爭的全部面向。美國與北約聯軍在阿富汗與巴基斯坦的反恐軍事戰爭、國際社會針對恐怖主義意識形態的反恐理念戰爭、而打擊恐怖主義資助可謂是國際社會的反恐金融戰爭。目前這三項戰爭都同時如火如荼的進行中，相輔相成，不可偏廢。軍事面的戰爭可以快速造成恐怖組織基礎建設與人員物理性的傷害，即使無法全部消滅，短期內可使其無法有效運作；而理念上的戰爭可使恐怖組織的意識形態失去合法性，長期而言可使其無法藉此吸引同情者，招募人員與獲得資助。而打擊恐怖主義資助的反恐金融戰爭，可使其基礎建設無法建立或重建，組織管理、維護與營運無法運作，有效降低恐怖活動的能量，再加上阻斷或大幅限縮執行恐怖行動的費用，更可阻止預防恐怖攻擊的發生或至少大幅降低其傷害規模。

註⑮ Bob Orr, "Report: U.S. Intel Complex Inefficient, Bloated," *CBS News*, July 19, 2010, <<http://www.cbsnews.com/stories/2010/07/19/eveningnews/main6693347.shtml?tag=cbsnewsMainColumnArea>> accessed: 2010/7/24.

註⑯ Kaunert, "Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension," p. 663.

註⑰ 包含司法審查（right of judicial review）、程序正義（right to procedural fairness）、參與聽證（right to hearing）與有效司法救濟（right to an effective remedy）等權利。Christopher Michaelson, "The Security Council's Al Qaeda and Taliban Sanctions Regimes: 'Essential Tool' or Increasing Liability for the UN's Counterterrorism Efforts?" pp. 450~454; Oldrich Bures, "EU's Fight Against Terrorist Financing," p. 425.

註⑱ 張登及，「本土安全視角下的恐怖主義：以英國倫敦七七恐怖攻擊事件為例的分析」，頁 74。

註⑲ Phil Williams, "Warning Indicators and Terrorist Finances," p. 78, 84; Phil Williams, "Terrorist financing and organized crime-Nexus, appropriation, or transformation?" in Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008), p. 126, 148.

資金募集與流動對於恐怖組織來說，等於是維持生命的血液。因此打擊國際恐怖組織的全球金融活動應是整體反恐戰爭中最為關鍵的戰役與打擊個別恐怖攻擊行動最重要的環節。由於冷戰後全球化現象的擴張與深化，網際網路、媒體、通訊科技等全球化的穿透機制的進步與擴散，使得恐怖組織資金的來源更多樣化，而資金流動的方式也更多元化。恐怖組織得以充分應用全球化對國際經濟與金融活動的正面效果，進行資金的募集、移動，最後應用在執行恐怖攻擊行動。因此，國際恐怖主義資金的流動是負面全球化最具代表性的示範，全球化現象與恐怖組織資金流動所形成的綜效，將構成 21 世紀國際安全最嚴峻的挑戰。

但研究整理發現，全球化雖然促進恐怖組織資金的流動，但有時恐怖團體仍會利用傳統的方式移動資金，如利用信差攜帶現金越過邊界或使用哈瓦拉地下匯款方式，進行資金的輸送。因為恐怖組織的資金流動的金額較小且使用高科技仍有安全的疑慮，所以推動全球化的通訊與資訊科技，並非恐怖團體移動資金的唯一選擇，如此也造成打擊恐怖主義金融活動的困難。儘管如此，全球化與資訊通訊科技的進步，亦可以被國家與相關國際組織加以善用與整合，提供垂直與水平分工的平臺，藉以追蹤、鎖定與打擊恐怖組織資金的來源與跨國性資金的流動。

另外，就資金流動的需求面而言，恐怖組織資金的絕大部分用於組織基礎設施的維護，只有少部分用於攻擊計畫的執行。但需求面大部分資金的支出皆是以合法掩護非法，如日常生活開銷、旅行、通訊與接受專業飛行訓練課程等。一直要等到計畫被揭發或傷害已造成後，經費開銷的實際用途才能真相大白。

就供給面而言，國家、慈善組織、私人捐款與商業活動仍是資金取得的來源管道。伊朗、敘利亞仍是目前主要資助恐怖主義的國家；札卡、伊斯蘭慈善組織與清真寺等代表非國家部門資助恐怖組織的管道；恐怖組織的商業手段則包含設立公司、空殼公司、空殼銀行與海外信託等機構籌措資金、隱藏財產、身分與隱藏其他資助者的身分。基地組織同樣採取此模式籌集資金，活動範圍遍及歐洲、亞洲與北美。冷戰結束，美蘇雙方代理人戰爭的消失，尤其 911 之後，以美國為首的國際社會如火如荼的進行與恐怖主義的戰爭，在此氛圍之下，恐怖組織已漸漸無法取得國家的資金援助，慈善組織、私人捐款與商業活動也受到嚴格的監控，恐怖團體因此轉而透過犯罪活動自籌財源。而恐怖組織財政自主的結果，使得執行恐怖活動時，也無須受到國家的約束與節制，有如脫韁野馬，往往造成恐怖攻擊活動的次數越頻繁，規模越大，造成傷亡的人數激增。雖然如此，恐怖組織從事犯罪行為的最大風險是，執法機關反而有機會在取締打擊一般犯罪行動時，將恐怖組織一網成擒。

雖然在 911 以及往後幾起國際重大恐怖攻擊所需的費用並不是非常龐大，重點在於從事恐怖攻擊所需的費用只是恐怖主義資金需求面的行動費用以及資金流動的一小部分，屬於變動成本；但是若將維繫整個恐怖組織運作的基礎設施維護等固定成本列入考量，這才是真正恐怖主義資金流動的龐大部分，如此則整體費用將非常龐大。因此恐怖攻擊的行動費用金額相對於基礎設施與組織營運的費用相當微小，實在不等於恐怖組織整體資金流動的金額。所以恐怖攻擊僅是恐怖主義活動最下游的產品，沒有

上游的資金供給與組織營運支出，恐怖攻擊無法順利遂行。

恐怖組織募集的資金，若為非法犯罪行為所得，則必須經過洗錢的過程，才能化為實質購買力，用於終端的消費、儲存與再投資。而恐怖組織與犯罪組織洗錢的最大差別，在於恐怖團體資金的流向最後進入基層細胞，用於執行攻擊計畫；而組織犯罪的資金最後流向正常的經濟體系。對執法機關而言，更應清楚區分兩者的差異。911 事件後，數件大規模的恐怖攻擊事件，證明國際社會對抗恐怖主義資金流動的成效非常有限，也可解釋為恐怖組織能夠有效率的配送資金，但實際運作上，因為恐怖組織領導者無法掌握全局、中間人操作空間過大及領導人、中間人與基層細胞對資金使用偏好不一，而造成資金流通的潛在困難。再者，恐怖組織的金融體系經常面對資金流動效率提升與行動安全的兩難抉擇。國際社會與執法機關應利用恐怖組織資金流動中，效率與安全兩難抉擇的特性，積極打擊恐怖組織的金融活動。

國際社會雖然在 1990 年代起開始注意恐怖組織資金流動的問題，1999 年聯合國前後分別通過 1267 號決議案、對阿富汗塔里班政權施加經濟制裁與簽訂「制止向國際恐怖主義提供資助國際公約」。911 事件之後，國際組織更積極頒布與制定重要打擊恐怖主義金融活動的文件，包含聯合國安理會通過 1373 號決議案，而根據此決議案，聯合國成立「反恐委員會」，增強聯合國會員國對國內與跨國恐怖活動的預防與打擊能力，並在委員會下成立「反恐理事會」，負責執行委員會之決議。北大西洋公約組織、反洗錢工作小組以及歐洲聯盟等分別通過各項打擊恐怖主義金融的執行計畫。國際組織與各國政府也相繼逐步對此加以落實。因此就恐怖組織被凍結的資金數目、破獲、起訴與定罪的案件與國家之間相互合作等方面，已經有初步成效。

但從 2010 年 3 月所發生的莫斯科地鐵爆炸案、同年 5 月美國紐約時報廣場未遂爆炸案，再加上 2009 年聖誕節美國底特律機場飛機引爆案等等恐怖攻擊事件看來，不管攻擊成功與否，再再暴露出國際社會打擊恐怖主義金融活動，尚有許多努力的空間。對抗國際恐怖主義將會是一場辛苦且十分漫長的戰役，而阻斷恐怖組織的資金來源及資金的流動，勢將持續成為打擊恐怖主義工作中最重要一環。因此使得國際社會打擊恐怖主義金融體系的任務更為艱鉅，也充滿了挑戰。

* * *

The Capital Flow of International Terrorism

Tai-Ho Lin

Assistant Professor
Institute of Strategy and International Affairs
National Chungcheng University

Abstract

Since the beginning of the 21st century, many deadly terrorist attacks have taken places, such as the 9-11 attacks in 2001, Bali terrorist attacks in 2002, Madrid train bombings in 2004, and London suicide bombings in 2005. The images of these terrorist attacks on the audience around the globe are readily recalled due to casualties and broadcasting by the international media. In actuality, the attacks are the “final products” of a whole series of activities conducted by international terrorism.

If terrorist activities were to be described by the analogy of a river, the terrorist financing can be ordered upstream, recruitment and training at midstream, and implementation of terrorist act downstream. The key part of the whole terrorist activity would be financing and fund raising. Successful fund raising does not translate to successful use of the fund. If terrorist funds are originate from illegal sources, it must be financially channeled or even laundered into real purchasing power for the purpose of conducting terrorist attacks.

This article attempts to clear the funding sources of terrorist groups: how these funds are transformed into purchasing power and how international community and national respond. The article unfolds in three main parts. The first part deals with the financing of terrorism; the second part inquires the financial flow of terrorist groups, and the final part summarizes the key measures of counter-terrorism through finance implemented by the international community and national governments.

Keywords: terrorism, terrorism financing, counter-terrorism financing, money laundering

參考文獻

中文專書

李傑清，洗錢防制的課題與展望（臺北：法務部調查局編印，2006年）。

法務部調查局編譯，遵循打擊清洗黑錢財務行動特別組織四十項建議及八項特別建議評鑑方法論與聯合國公約及國際標準有關反洗錢法規之輯要（臺北縣：法務部調查局洗錢防制中心，2004年）。

徐萃文，各國對洗錢之防制對策（臺北市：財政部金融司儲委會金融研究小組，1992年）。

中文期刊

吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，遠景基金會季刊（臺北），第4卷第1期（2003年1月），頁1~41。

林泰和，「國際恐怖主義研究－結構、策略、工具、資金」，問題與研究（臺北），第47卷第2期（2008年6月），頁119~149。

張登及，「本土安全視角下的恐怖主義：以英國倫敦七七恐怖攻擊事件為例的分析」，問題與研究，第48卷4期（2009年12月），頁67~93。

劉復國，「東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究」，問題與研究（臺北），第45卷第6期（2006年12月），頁79~106。

外文專書與專書論文

Abuza, Zachary, "The Social organization of terror in Southeast Asia: the case of Jemaah Islamiyah," in Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (London: Routledge, 2008), pp. 63~89.

Art, Robert, "The Fungibility of Force," in R. Art & K. Waltz (eds.), *The Use of Force-Military Power and International Politics* (Lanham: Rowman & Littlefield, 1999), pp. 3~22.

Biersteker, Thomas J. & Eckert Sue E., "Introduction: the challenge of terrorist financing," in *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008), pp. 1~16.

Byman, Daniel, *Deadly Connections—States that Sponsor Terrorism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

Comras, Victor, "Al Qaeda Finances and Funding to Affiliated Groups," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses-A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), pp. 115~133.

Croissant, Aurel & Daniel Barlow, "Terrorist Financing and Government Responses in Southeast Asia," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses-A Comparative Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007), pp. 203~230.

Farah, Douglas, "Al Qaeda and the germstone trade," in Thomas J. Biersteker & Sue E.

- Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008). pp. 193~205.
- Giraldo, Jeanne K. & Harold A. Trinkunas, "Introduction," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007), pp. 1~3.
- Giraldo, Jeanne K. & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007), pp. 7~20.
- Held, David (et al.), *Global Transformations—Politics, Economics and Culture*, (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999).
- Kellner, Douglas, "Globalization, Terrorism, and Democracy: 9/11 and Its Aftermath," in Ino Rossi (eds.), *Frontiers of Globalization Research—Theoretical and Methodological Approaches* (New York: Springer, 2008), pp. 243~268.
- Kiras, James D., "Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency," in Baylis (et al.), *Strategy in the Contemporary World—An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 163~191.
- Levi, Michael, "Lessons for countering terrorist financing from the war on serious and organized crime," in Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008). pp. 260~288.
- Levitt, Matthew, "Hezbollah Finances—Fighting the Party of God," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism financing and State Responses — A Comparative Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007), pp. 134~151.
- Levitt, Theodore, "The Globalization of Markets," in Robert Z. Aliber & Reid W. Click (eds.), *Readings in International Business: A Decision Approach* (Cambridge: The MIT Press 1993), pp. 249~266.
- Masciandaro, Donato & Alessandro Portolano, "Financial Policy: Offshore and Competition in Regulation," in Donato Masciandaro (ed.), *Global Financial Crime—Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), pp. 125~179.
- Masciandaro, Donato, "Introduction," in Masciandaro, Donato (ed.), *Global Financial Crime—Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), pp. 1~5.
- Passas, Nikos, "Terrorism financing Mechanisms and Policy Dilemmas," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007), pp. 21~38.
- Picarelli, John & Louise Shelly, "Organized Crime and Terrorism," in Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses—A Comparative Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007), pp. 39~55.

- Rider, Barry A. K., "Law: The War on Terror and Crime and the Offshore Centres: The 'New' Perspective?" in Donato Masciandaro (ed.), *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), pp. 61~95.
- Schneider, Friedrich & Bernhard Hofer, *Ursachen und Wirkung des weltweiten Terrorismus – Eine Analyse der gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen und neue Ansätze zum Umgang mit dem Terror* (Wiesbaden: VS Verlag, 2008).
- Schneider, Friedrich, Elisabeth Dreer, & Wolfgang Riegler, *Geldwäsche-Formen, Akteure, Größenordnung und warum die Politik machtlos ist* (Wiesbaden: Gabler Verlag, 2006).
- Schneider, Friedrich, "Macroeconomics: The Financial Flow of Islamic Terrorism," in Donato Masciandaro (ed.), *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), pp. 97~124.
- Schott, Paul Allan, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* (Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank/ International Monetary Fund, 2006), 2nd edition.
- Shapiro, Jacob N., "Terrorist Organizations' Vulnerabilities and Inefficiencies," Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses-A Comparative Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007), pp. 56~71.
- Stern, Jessica & Amit Modi, "Producing terror-Organizational dynamics of Survival," in Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008), pp. 19~46.
- The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004.
- Warde, Ibrahim, *The Price of Fear-The Truth behind the Financial War on Terror* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2007).
- Williams, Phil, "Strategy for a New World: Combating Terrorism and Transnational Organized Crime," in John Baylis (et al.), *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 192~208.
- Williams, Phil, "Terrorist financing and organized crime-Nexus, appropriation, or transformation?" in Thomas J. Biersteker & Sue E. Eckert (eds.), *Countering the Financing of Terrorism* (New York: Routledge, 2008), pp. 126~149.
- Williams, Phil, "Warning Indicators and Terrorist Finances," Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, *Terrorism Financing and State Responses-A Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2007), pp. 72~90.
- Winer, Jonathan M., "Globalization, Terrorist Finance, and Global Conflict," in Mark Pieth (ed.), *Financing Terrorism* (New York: Kluwer Academic Publisher 2003), pp. 5~40.

- Allen, William, "The War against Terrorism Financing," *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 6, No. 4 (2003), pp. 306~310.
- Basile, Mark, "Going to Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 27, No. 3 (2004), pp. 169~185.
- Brafman Kittner, Cristiana C., "The Role of Safe Havens in Islamist Terrorism," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, No. 3 (2010), pp. 307~329.
- Bures, Oldrich, "EU's Fight Against Terrorist Financing: Internal Shortcomings and Unsuitable External Models," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, No. 3 (2010), pp. 419~438.
- Cha, Victor D., "Globalization and the Study of International Security," *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3 (2000), pp. 391~403.
- Cronin, Audrey Kurth, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter 2002-2003), pp. 30~58.
- Fitzgerald, Valpy, "Global financial information, compliance incentives and terrorist funding," *European Journal of Political Economy*, Vol. 20 (2004), pp. 387~401.
- Hardouin, Patrick & Reiner Weichhardt, "Terrorist fund raising through criminal activities," *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 9, No. 3 (2006), pp. 303~360.
- Homer-Dixon, Thomas, "The Rise of Complex Terrorism," *Foreign Policy*, Vol. 128 (2002), pp. 52~62.
- Jacobson, Michael, "Terrorist Financing and the Internet," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 4 (2010), pp. 353~363.
- Johnston, R. Barry & Oana M. Nedelescu, "The Impact of terrorism on financial markets," *Journal of Financial Crime*, Vol. 13, No. 1 (2006), pp. 7~25.
- Jurith, Ed, "Acts of Terror, Illicit Drugs and Money Laundering," *Journal of Financial Crime*, Vol. 11, No. 9 (2003), pp. 158~162.
- Kahler, Miles, "Economic security in an era of globalization: definition and provision," *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 4 (2004), pp. 485~502.
- Kaunert, Christian, "Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 7 (2010), pp. 652~671.
- Kaunert, Christian, "The External Dimension of EU-Counter-Terrorism Relations: Competences, Interests, and Institutions," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 22, No. 1 (2010), pp. 41~61.
- LaFeber, Walter, "The Post September 11 Debate over Empire, Globalization, and Fragmentation," *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 1 (Spring 2002), pp. 1~17.
- Michaelsen, Christopher, "The Security Council's Al Qaeda and Taliban Sanctions Regimes:

‘Essential Tool’ or Increasing Liability for the UN’s Counterterrorism Efforts?” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 33, No. 4 (2010), pp. 448~463.

Passas, Nikos & Kimberly Jones, “Commodities and Terrorist Financing: Focus on Diamonds,” *European Journal of Criminal Policy and Research*, Vol. 12, No. 1 (2006), pp. 1~33.

Raphaeli, Nimrod, “Financing of Terrorism: Sources, Methods, and Channels,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 15, No. 4 (2003), pp. 59~82.

Stohl, Michael, “Cyber terrorism: a clear and present danger, the sum of all fears, breaking point or patriot game?” *Crime Law Social Change*, Vol. 46, No. 4-5 (2006), pp. 223~238.

Weintraub, Sidney, “Disrupting the Financing of Terrorism,” *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 1 (2002), pp. 53~60.

Winer, Jonathan M. & Triffin J. Roule, “Fighting Terrorist Finance,” *Survival*, Vol. 44, No. 3 (2002), pp. 87~104.

網路資料

“9/11 and Insurance: The Eight Year Anniversary,” *Insurance Journal*, September 11, 2009, <<http://www.insurancejournal.com/news/national/2009/09/11/103694.htm>>accessed:2009/10/18.

“Country Reports on Terrorism 2008,” U.S. Department of State, April 30, 2009, <<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2008/122436.htm>>accessed: 2009/07/08.

“International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999,” UN 1999, <<http://untreaty.un.org/english/Terrorism/Conv12.pdf>>accessed:2009/03/20

“Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 8 Special Recommendations,” FATF, June 20, 2003, <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>> accessed:2009/03/23.

“Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations 2009,” FATF, February 2009, <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/54/40339628.pdf>>accessed:2009/03/23.

“Terrorist Financing,” FATF, February 29, 2008, p. 7, <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/43/40285899.pdf>>accessed:2009/10/26.

“UN Resolution 1373,” *Undemocracy.com*, September 28, 2001, <[http://www.undemocracy.com/S-RES-1373 \(2001\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1373%20(2001).pdf)>accessed:2009/03/22.

“United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988,” UNODC, <http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf> accessed:2009/03/28.

“US Patriot Act 2001,” GPO, October 26, 2001, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf>accessed:

2009/03/14.

Dawn Media com, "NYC bomb suspect claims Taliban support: US officials," May 22, 2010, <<http://www.dawn.com/wps/wcm/connect/dawn-content-library/dawn/news/world/16-nyc-bomb-suspect-claims-taliban-support-us-officials-02-sa>>accessed:2010/7/24

Kovach, Gretel C., "Five Convicted in Terrorism Financing Trial," *The New York Times*, November 25, 2008, <<http://www.nytimes.com/2008/11/25/us/25charity.html>>accessed: 2010/07/24.

Kurt, Eichenwald, "Terror Money hard to Block, Officials Find," *New York Times*, December 10, 2001, <<http://www.nytimes.com/2001/12/10/international/10MONE.html?scp=1&sq=terror%20money%20hard%20to%20block&st=cse>> accessed: 2010/7/20.

Lengell, Sean "Treasure: Al Qaeda's Finance shaky," *The Washington Times*, October 12, 2009, <<http://www.washingtontimes.com/news/2009/oct/12/treasury-al-qaedas-money-supply-shrinking/>> accessed:2010/7/24.

Nakashima, Ellen, "European Union, U.S. TO share banking data to fight terrorism," *The Washington Post*, June 29, 2010, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/28/AR2010062805052.html>> accessed on 2010/7/05.

Office of Foreign Assets Control, *Terrorist Assets Report*, 2009, <<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/reports/tar2009.pdf>>accessed:2010/7/5

Orr, Bob, "Report: U.S. Intel Complex Inefficient, Bloated," CBS News, July 19, 2010, <<http://www.cbsnews.com/stories/2010/07/19/eveningnews/main6693347.shtml?tag=cbsnewsMainColumnArea>>accessed: 2010/7/24.

Rubin, Michael, "Iran's Global Ambition," *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, No. 3 (2008) , pp. 1-2, <http://www.aei.org/docLib/20080317_No322870MEOg.pdf>accessed:2009/07/ 15.

Schmitt, Eric, "Many Sources Feed Taliban's War Chest," *New York Times*, October 19, 2009, <<http://www.nytimes.com/2009/10/19/world/asia/19taliban.html>> accessed: 2009/10/31.

Schott, Paul Allan "Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism," *The World Bank and AML/CFT*, <<http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/referenceguide.htm>>accessed:2009/03/23

Stobbart, George, "9/11 and Insurance: The Eight Year Anniversary—Insurers Paid Out Nearly \$40 Billion," news-insurances.com, September 14, 2009, <<http://www.news-insurances.com/911-and-insurance-the-eight-year-anniversary-insurers-paid-out-nearly-40-billion/01674520>>accessed:2009/10/18.

Timothy Dwyer and William Branigin, "FBI Knew al-Qaeda Pilots Training in U.S.," *The Washington Post*, March 7, 2006, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/07/AR2006030700216.html>>accessed:2010/07/16.

Von Florian Flade, "Al-Qaida bittet um Spenden für den Terror," *Welt Online*, October 17,

2009, <<http://www.welt.de/politik/ausland/article4878371/Al-Qaida-bittet-um-Spenden-fuer-den-Terror.html>>accessed:2009/10/18.

Welt Online, “Ausschuss im EU-Parlament billigt SWIFT-Abkommen,” July 05, 2010, <<http://www.welt.de/politik/ausland/article8326300/Ausschuss-im-EU-Parlament-billigt-Swift-Abkommen.html>>accessed: 2010/07/06.

Whitlock, Craig, “Diverse Sources Fund Insurgency In Afghanistan – Restricting Cash Flow Difficult,” *The Washington Post*, September 27, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/26/AR2009092602707_pf.html>accessed:2009/10/31.