



防制洗錢金融行動工作組織報告

資恐風險評估指引

2019 年 7 月





防制洗錢金融行動工作組織報告

資恐風險評估指引

2019年7月



防制洗錢金融行動工作組織

FATF（防制洗錢金融行動工作組織）是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融體系，以對抗洗錢、資恐以及資助絕大規模毀滅性武器擴散。FATF 建議已成為全球防制洗錢（AML）與打擊資恐（CFT）的公認標準。

如欲進一步瞭解 FATF，請造訪網站：

www.fatf-gafi.org

本文件及 / 或本文所含的任何地域，概不影響任何領土的狀態或主權、國際疆界之界定，或任何領土、城市或地區之名稱。

引用文獻：

FATF（2019），《資恐風險評估指引》，FATF，巴黎，
www.fatf-gafi.org/publications//methodsandtrends/documents/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.html

© 2019 FATF/OECD。保留一切權利。

未經事先書面同意不得再製或翻譯本出版品。如欲再製或翻譯本出版品之全部或部分內容，應向 FATF 秘書處申請授權，秘書處設址於：法國 2 rue

André Pascal 75775 Paris Cedex 16

（傳真：+33 1 44 30 61 37，或發送電子郵件至：contact@fatf-gafi.org）

Photocredits coverphoto ©Getty Images

本出版品業經 FATF 秘書處授權，由中華臺北行政院洗錢防制辦公室譯為中文，如有出入以公布於 FATF 官網：www.fatf-gafi.org 之英文版為準。
行政院洗錢防制辦公室 2021 年 12 月印製

目 錄

縮寫對照表.....	1
執行摘要.....	3
簡介.....	6
宗旨、範圍和目標.....	6
架構.....	8
方法.....	10
資恐風險評估的關鍵概念和術語.....	11
FATF 評估司法管轄區資恐風險的核心義務	14
第 1 部分：治理、規劃和國家協調 –	
優良方法和考慮因素.....	18
初步範圍和目標設定.....	18
所有相關權責機關的參與.....	21
非政府利害關係方的參與 – 透過多重利害關係方 工作小組和公私部門合作等方式來評估資恐風險.....	23
克服資訊共享挑戰的方法.....	27
第 2 部分：資恐風險管理方法 – 優良方法和注意事項.....	29
資訊蒐集.....	29
資恐威脅和弱點分析.....	48
評價.....	52
第 3 部分：評估跨境和特定產業的資恐風險.....	54
跨境資恐風險.....	54

特定部門的資恐風險.....	62
其他資恐風險.....	68
第 4 部分：非營利組織和資恐風險評估.....	71
FATF 關於識別和評估 NPO 資恐風險的要求	71
注意事項和優良方法範例.....	73
第 5 部分：追蹤並保持對資恐風險的最新評估.....	84
結論.....	87
附件 A. 已發布的資恐風險評估和其他相關公開資源.....	89
附件 B. 評估資恐風險時相關權責機關和有用資訊	
類型的範例.....	94
附件 C. 資恐風險事件：實用工具.....	97
附件 D. 協助面臨資恐風險的 NPO 評估的潛在資訊源範例....	100

縮寫對照表

AML	防制洗錢
CFT	打擊資恐
FSRBs	區域性防制洗錢組織
FIU	金融情報中心
FTF	外國恐怖主義作戰人員
ISIL	伊拉克和黎凡特伊斯蘭國
LEA	執法機關
MEs	相互評價
MONEYVAL	防制洗錢措施和資恐問題評估專家委員會
MSB	貨幣服務業
MVTS	金錢價值移轉服務
NRA	國家風險評估
NPO	非營利組織
TF	資恐

執行摘要

1. 恐怖分子會定期調整籌集和轉移資金及其他資產的方式和地點，以規避司法管轄區為偵測和破壞這種活動而採取的保障措施。識別、評估和瞭解資恐（TF）風險是瓦解和破壞恐怖分子網路的重要環節¹。對資恐風險的瞭解應也可為國家打擊資恐（CFT）策略提供資訊，以利有效實施打擊措施的風險基礎方法。
2. 各國在評估資恐風險時經常面臨特殊挑戰，因為許多實例所使用的資金或其他資產價值偏低，而且遭到資恐活動濫用的領域種類繁多。TF 的跨境性質可能給識別風險帶來更多挑戰。此外，攻擊的操作需求可能包括日常交易活動（例如租車、購買菜刀）。相關能力較低的轄區通常由於缺乏資恐專業知識或人員，以及未監管或監督活動造成資訊缺口，而面臨進一步的挑戰。
3. 以 *FATF2013 年《國家洗錢和資恐風險評估指引》* 為基礎²，本報告提供從業人員在司法管轄區評估資恐風險的優良方法、相關資訊源和實務範例。本報告取材自

¹ 2018 年 10 月，FATF 根據全球網路 33 個司法管轄區提供的具體實例，充分確立了打擊資恐活動的優良方法和工具。FATF 已將有關結果送交權責機關。

² www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/ml-tf-risks.html

FATF 全球網路超過 35 個司法管轄區³ 在評估資恐風險方面的廣泛經驗和教訓。雖然所有國家都應該全面瞭解資恐的所有階段（資金、其他資產的籌集、轉移和使用），但本報告承認評估資恐風險沒有一體適用的方法。司法管轄區需要針對其獨特背景和威脅狀況，從本指引中擷取最相關的部分。

4. 本報告說明：確定資恐風險評估的相關範圍和治理時的主要注意事項，以及克服與資恐和恐怖主義資訊相關的資訊共享挑戰的實際範例。本報告舉例說明如何判斷資恐威脅和弱點的資訊來源，以及考量不同國家背景（例如金融和貿易中心、相關能力較低的司法管轄區、與衝突地區接壤的司法管轄區等）。此外，本報告介紹從業人員在金融和金錢或價值移轉服務（MVTS）部門識別資恐風險時的相關資訊來源，以及 FATF 所定義用於評估非營利組織（NPO）資恐風險的優良方法⁴。
5. 風險評估可提供即時概覽資訊，而**本報告強調建立常態**

³ FATF: 阿根廷、澳洲、比利時、加拿大、中國、德國、中國香港、義大利、愛爾蘭、以色列、馬來西亞、墨西哥、荷蘭、挪威、俄羅斯、新加坡、瑞典、美國、英國；APG: CHECH、澳門、中國、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、萬那杜；EAG: 吉爾吉斯、GAFILAT: 哥斯大黎加、哥倫比亞、瓜地馬拉、尼加拉瓜、秘魯、巴拉圭；GIABA: 奈及利亞、加納；MONEYVAL: 亞美尼亞、烏克蘭、摩納哥；MENAFATF: 黎巴嫩。

⁴ FATF 將 NPO 定義為：「一種法人、協定或組織，主要從資金招募和分配，用於慈善、宗教、文化、教育、社會、友愛以及其他『善行』等目的。」

機制以持續監控資恐風險的重要性，同時須考慮目前恐怖主義及資恐的威脅和發展。鑑於資恐的跨境性質，國內恐怖主義風險較低的司法管轄區仍可能面臨重大資恐風險。同樣，即使經評估資恐風險較低的國家，仍將需要定期監督和檢視其觀念，並持續警惕資恐威脅和趨勢的潛在變化。**本報告強調必須持續嚴格審查評估資恐風險的方法，並且找出盲點以及需要進一步資訊的領域。**對於某些轄區，可能有必要採取分段方法來評估資恐風險，並優先確立匯集和蒐集相關定量和質性資訊的機制。

6. 評估資恐風險的司法經驗不斷發展。本報告基於 FATF 全球網路經驗總結未來需要進一步關注的領域，包括在具有類似威脅特徵的轄區之間加強交流資恐風險資訊、多機構資訊共享計畫的持續發展，以及使用資訊技術工具來管理「大數據」。

簡介

宗旨、範圍和目標

7. **恐怖分子會定期調整籌集和轉移資金及其他資產的方式和地點，以規避司法管轄區為偵測和破壞這種活動而採取的保障措施。** 識別、評估和瞭解資恐（TF）風險是瓦解和破壞恐怖分子網路及有效實施打擊資恐（CTF）措施的風險基礎方法（RBA）之關鍵所在。
8. **面對不斷變化的資恐風險，司法管轄區獨特的挑戰經常在於發展和維持相應的瞭解。** 許多實例所使用的資金或其他資產價值偏低，而且遭到資恐活動濫用的領域種類繁多，導致資恐弱點和威脅難以識別。國內資恐或恐怖主義資訊匱乏，或者正在調查的刑事 / 情報案件數量有限，也可能讓各國面臨各自的挑戰。缺乏恐怖主義和資恐的專門知識或人員，對於未受監管或監督的活動所知甚少，可能會使相關能力較低的國家面臨進一步的挑戰。在上述挑戰的影響下，國家風險評估（NRA）對資恐風險的關注往往有限，有時與恐怖主義風險不作區別。同樣，在制訂評估風險的方法時，司法管轄區有時也未考慮到資恐份子及其同情者（相對於罪犯）的獨特威脅。
9. **本報告為司法管轄區提供如何克服上述部分挑戰的指引和實務範例。** 但是，評估資恐風險沒有一體適用的方

法。對某個司法管轄區有效的方法，未必對其他司法管轄區有效⁵。資恐風險評估的範圍、重點和目標不一，取決於因司法管轄區的獨特威脅態勢、國家背景及更廣泛的反恐（CT）和打擊資恐活動和策略。基於這項瞭解，本報告根據不同的重要性、背景和資恐威脅概況，介紹各轄區採取的優良方法。各國需要針對其資恐風險和背景，從本指引中擷取最相關的部分。在這方面，本報告中提供的國家範例僅供參考，將其納入《指引》並不預判替代的風險評估方法。

10. **FATF 標準為司法管轄區提供靈活的資恐風險評估方法，並且沒有規定特定的風險評估方法。**本報告的範圍涵蓋宏觀 NRA 活動下的資恐風險評估，以及有時用於支持 NRA 的更特殊評估，例如部門風險評估、機構特有風險評估、高風險廊道融資流量的評估等）。本報告的目的不是分析其他 FATF 報告涵蓋的主要資恐威脅和弱點⁶，而是支援司法管轄區改善用於瞭解這些威脅和弱點的機制。雖然本報告涉及在資恐風險評估完成後可能採取的後續行動，但本報告並未擴及已知風險因應措施的實行。

⁵ 相較於遠離衝突地區且金融業發達的已開發國家，特定開發中國家具有大量非正規管道、接壤衝突區域且境管鬆散、本身遭受恐怖攻擊等特徵，其則需要採取節然不同的方法。

⁶ 有關 FATF 過往如何識別威脅和漏洞的概述，請參見 FATF 公共網站。

11. 本報告以 FATF 之前的風險評估成果為基礎，特別是 2013 年《FATF 國家洗錢及資恐風險評估指引》⁷。特別是，本報告繼 2013 年版《指引》之後，擷取各司法管轄區廣泛的風險評估經驗，並著重於評估資恐風險（相對於洗錢風險）的獨特挑戰。本報告亦可供特定國家參考，以根據 UNSCR 第 2462 號決議（2019 年 3 月透過）評估其資恐風險⁸。本報告也考量其他國際機構就在主題上的工作成果，例如 2018 年 UNODC 的《會員國資恐風險評估指導手冊》⁹；以及《歐安組織國家資恐風險評估資料蒐集輔助手冊》¹⁰

架構

12. 本報告的目標分為六個部分：
- **第 1 部分：治理，範圍和國家協調 - 優良方法和注意事項** - 本節介紹權責機關在確定資恐風險評估範圍和協調時的考慮因素，並提供了克服國內資訊共用和協調困難的實際範例。
 - **第 2 部分：資恐風險方法 - 優良方法和考慮因素 -**

⁷ www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/ml-tf-risks.html

⁸ <https://undocs.org/S/RES/2462> (2019)

⁹ www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/CFT%20Manual/Guidance_Manual_TF_Risk_Assessments.pdf

¹⁰ www.osce.org/secretariat/96398?download=true

有鑑於評估資恐風險沒有一體適用的方法，本節參考 FATF 全球網路超過 35 個司法管轄區使用的不同風險方法，據以確立優良方法和相關資訊來源。

- **第 3 部分：評估跨境和特定部門的資恐風險** - 本節介紹了評估跨境資恐風險的司法管轄區經驗，以及在評估銀行部門、金錢價值轉移服務（MVTS）/ 匯兌及自然環境資源開採等產業特有的資恐風險時可用的相關資訊來源。
- **第 4 部分：非營利組織（NPO）和評估資恐風險** - 有鑑於 FATF 所定義 NPO 的獨特風險評估要求¹¹，本節提出若干 NPO 資恐風險評估的優良方法和司法管轄區範例。
- **第 5 部分：追蹤觀察並持續更新資恐風險評估結果** - 本節提供了在傳達溝通和持續更新資恐風險評估結果時的考慮因素和優良方法。
- **結論** - 本報告結尾聚焦於特定領域，以期進一步關注整個 FATF 全球網路的經驗。

¹¹ FATF 將 NPO 定義為：「一種法人、協定或組織，主要從資金招募和分配，用於慈善、宗教、文化、教育、社會、友愛以及其他『善行』等目的。」 FATF 第 8 項建議僅適用於上述定義之 NPO。

方法

13. 本報告彙整 FATF 全球網路內許多代表團體的意見，汲取他們的廣泛的資恐評估經驗。超過 35 個 FATF 和區域性防制洗錢組織（FSRB）成員已針對部門、國家和地區層級資恐風險評估經驗提交了資訊和案例研究，以期找出最佳實務和共同挑戰¹²。本報告所指出的資恐風險評估的挑戰和優良方法，也部分取決於已完成的第四輪 FATF 和 FSRB 相互評鑑（ME）的橫向審查結果。
14. 由 FATF 和防制洗錢措施和資恐問題評估專家委員會（MONEYVAL）聯合主辦的專家研討會於 2019 年 3 月在以色列特拉維夫舉行，蒐集了各界針對報告提出的意見。專案組也在 2019 年 5 月的 FATF 私營部門諮詢論壇的場邊會議與民間社團代表進行了主題式的磋商。

¹² FATF：阿根廷、澳洲、比利時、加拿大、中國、德國、中國香港、義大利、愛爾蘭、以色列、馬來西亞、墨西哥、荷蘭、挪威、俄羅斯、新加坡、瑞典、美國、英國；APG：CHECH、澳門、中國、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、萬那杜；EAG：吉爾吉斯、GAFILAT：哥斯大黎加、哥倫比亞、瓜地馬拉、尼加拉瓜、秘魯、巴拉圭；GIABA：奈及利亞、加納；MONEYVAL：亞美尼亞、烏克蘭、摩納哥；MENAFATF：黎巴嫩

資恐風險評估的關鍵概念和術語

15. 討論資恐風險評估時，必須瞭解關鍵概念的通用定義。
為了評估資恐風險（無論是否為 NRA 的一部分），本指引使用以下關鍵術語¹³：

- **資恐風險**可以看作是三項因素的函數：威脅、弱點和後果。其所涉及的風險在於：資金或其他資產為了恐怖分子¹⁴或恐怖組織¹⁵的目的，以合法或非法的形式在轄區內或透過轄區募集、搬移、儲備或使用。
- **資恐威脅**是指個人或群體¹⁶可能透過籌集、轉移、儲備或使用資金和其他資產（來自合法或非法來源）來達到恐怖主義目的而造成傷害。資恐威脅可能包括國內或國際恐怖組織及其協助者、其資金以及過去、現在和將來的恐怖分子活動，以及同情恐怖組織的個人和群體。

¹³ 這些術語《FATF 2013 國家洗錢和資恐風險評估指引》提供的定義。

¹⁴ 恐怖組織一詞是指符合以下條件的任何自然人：(i) 以任何方式直接或間接、非法或蓄意從事或意圖從事恐怖主義行為；(ii) 共謀參與恐怖主義行為；(iii) 統籌或指示他人作出恐怖主義行為；(iv) 一群人出於共同目的，在知情情況下蓄意助長一團體執行恐怖主義行為。

¹⁵ 「恐怖組織」一詞是指符合以下條件的任何恐怖團體：(i) 以任何方式直接或間接、非法或蓄意從事或意圖從事恐怖主義行為；(ii) 共謀參與恐怖主義行為；(iii) 統籌或指示他人作出恐怖主義行為；(iv) 一群人出於共同目的，在知情情況下蓄意助長一團體執行恐怖主義行為。」

¹⁶ 這可能包括自然人和法人。

- **資恐弱點**的概念包括可以被威脅來源利用、支持或促進其活動的事物。弱點可能包括有利於資恐活動的特定部門特徵、金融產品或服務類型。弱點也可能包括打擊資恐專屬措施的弱點¹⁷；或更廣泛地存在於防制洗錢 / 打擊資恐系統或控管項目中；或者司法管轄區環境中的特徵，其可能影響資恐份子籌集或轉移資金或其他資產的機會（例如大型非正規經濟、境管鬆散等）。洗錢和資恐所利用的弱點可能有所重疊。
- 在資恐脈絡中，**後果**是指資恐威脅最終可能造成的影響或傷害。這包括潛在的恐怖活動對國內或機構金融系統和制度、以及更廣泛的經濟和社會的影響。值得注意的是，與洗錢或其他類型的金融犯罪（例如稅收詐欺等）相比，資恐的後果可能更嚴重，會影響各國應對已知威脅的方式。資恐的後果在國家之間以及資恐管道或來源之間也可能有所不同，並且可能涉及到特定的社區或人群、商業環境或國家利益。由於後果難以評估，各國不必採取科學方法來考慮後果，而應一開始即預設資恐勢必

¹⁷ 特別是，FATF 第 5 項建議 5 (R.5) 和第 6 建議 (R.6) 詳細規定了資恐定罪和目標性金融制裁的實施要求，其法源依據為 1999 年制止資助恐怖主義國際公約和相關的聯合國安理會決議 (UNSCR)。

帶來嚴重後果（無論是國內或其他方面），並考慮是否有任何條件可改變此結論。

- **資恐風險評估**是一種基於相關方共識的產出或流程，旨在識別、分析和瞭解資恐風險，而且是解決這些風險的第一步。雖然評估可能採取不同的形式，但資恐風險評估通常應涵蓋籌集、搬移、儲備和使用資金或其他資產（包括貨物、車輛、武器等）的所有方面，以滿足恐怖分子或恐怖組織的需求。除了募資方面以外，還須進一步因應解決招募恐怖分子和助長恐怖分子網路，包括外國恐怖主義作戰人員（FTF）。

資恐風險與恐怖主義風險有何不同？

16. **資恐風險和恐怖主義風險經常但並非總是相互關聯。**例如，對資恐風險的評估將需要考慮國內外恐怖威脅。若司法管轄區有活躍的恐怖組織在國內或區域展開活動，這很可能會提高資恐活動的機率。但是，鑑於資恐的跨境性質，恐怖主義風險較低的司法管轄區仍可能面臨重大資恐風險。恐怖主義風險較低，表示個別恐怖分子和恐怖組織沒有在國內動用資金用於恐怖襲擊。但是，參與者仍可利用弱點，在國內籌集或儲備資金或其他資產，或者在司法管轄區內轉移資金或其他資產。

17. **至關重要的是，與資恐風險相關的因素也有別於洗錢風險相關因素。**雖然洗錢資金來自非法犯罪所得，但用於資恐的資金可能合法和非法來源兼有。同樣，洗錢通常以產生資金本身為目的，將洗淨的資金轉移給合法企業。就資恐而言，最終目的是支持恐怖活動、恐怖分子個人和組織，因此大部分資金或其他資產最終都會轉移給恐怖主義相關人士。另一個重要的區別是，雖然洗錢風險的偵查通常屬於執法任務，但資恐風險基於其威脅性質，必須加入較多情報工作。
18. **雖然犯罪分子和恐怖分子濫用的潛在弱點可能有所重疊，但動機、威脅和風險指標卻有所不同。**雖然轉移少量資金可能會降低洗錢的風險，但若一併考量其他因素（例如通報門檻或恐怖活動所需資金較少時），此類活動可能會為資恐帶來較高的風險指標。例如，已知有資恐份子將低限額的預付卡用於資恐活動，然而一般認為這類行為的洗錢風險較低（請參閱 *FATF 關於新興資恐威脅的報告* 第 36-37 頁）¹⁸）。

FATF 評估司法管轄區資恐風險的核心義務

19. 本節簡要介紹 FATF 對於司法管轄區資恐風險識別和

¹⁸ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf

評估的要求。¹⁹ 重要的是，以風險為本的方法是第四輪 FATF 標準的關鍵要素，而轄區的風險和背景對於評估 FATF 第 1 項建議的技術遵循以及多項 FATF 直接成果的有效性至關重要。

- **第 1 項建議 (R.1) :** R.1 列出若干資恐風險相關基本原則。其呼籲司法管轄區「識別、評估和瞭解」所面臨的資恐風險，包括指定「主管機關或機制來協調評估風險的行動。」基於此評估結果，司法管轄區應採用以風險為本的方法 (RBA) 確保預防或減輕資恐的措施符合已知風險規模。
- **第 1 項建議注釋 (INR.1²⁰) :** INR.1 闡明，司法管轄區應採取措施「持續」識別並評估其資恐風險，以便：(1) 告知潛在的司法管轄區防制洗錢 / 打擊資恐主義制度變化，包括法律、法規的變化；(2) 協助權責機關分配和排定防制洗錢 / 打擊資恐資源的優先順序。司法管轄區應設立機制，為所有相關權責機關和自律機構 (SRBs)、金融機構及指定之非金融事業和人員 (DNFBPs) 提供風險評估結果相關資訊。
- **第 8 項建議 (R.8) :** R.8 包括適用於 FATF 所定義

¹⁹ 更多詳細資訊，請參考第 1 項建議內文及其註釋，以及 FATF 方法。

²⁰ INR 的腳註 1 特別指出，適當時應考慮進行超國家風險評估。

NPO 的資恐要求。R.8 的要求僅適用於資恐而無法擴及至洗錢。以風險為本的方法是 R.8 的重要組成部分。有關 R.8 風險要求的更多詳細資訊，請參閱後文第 4 章。

- **實施 FATF 標準的有效性：**FATF 直接成果 1 (IO.1) 也考量司法管轄區資恐風險的評估和瞭解，以及司法管轄區在其他眾多直接成果中有效達標的影響程度²¹。IO.1 認為：

- **所有相關權責機關的參與：**「權責機關和相關利害關係方（包括金融機構和指定之非金融事業或人員）參與風險評估」的程度，「它們如何以及在何階段提供相關資訊？」以及「是否包含足夠的資源和專業知識。」
- **非政府利害關係方的參與度：**司法管轄區確保達成下列目標的程度：各自的金融機構、指定之非金融事業或人員及其他相關部門瞭解國家資恐風險評估相關結果（例如簡報和對相關結論的指導）、提供意見以利研擬風險評估方法和產出其他政策）。

²¹ 最值得注意的是，對資恐風險的瞭解會影響司法管轄區辨識和調查資恐案件的成效（直接成果 9）、解除恐怖分子和恐怖組織用於從事恐怖活動的資產和工具，並防止他們濫用非營利組織部門（直接成果 10）；並提供向實體通報資恐風險的指引（直接成果 3 和 4）。

- **資訊來源的品質**：用於研擬、審查和鑑定風險評估結論的方法、工具和資訊的全面性。
- **資恐風險評估的合理性和適時性**：風險評估的適時性、合理性程度與司法管轄區所面臨的資恐威脅、弱點和特殊性相一致，包括其是否考慮其他可信來源辨識的風險。

第 1 部分：治理、規劃和國家協調 - 優良方法和考慮因素

初步範圍和目標設定

20. 風險評估的目標應納入更廣泛的國家打擊資恐目標和活動，並以現有的國內和區域威脅與風險評估為根據。資恐風險評估的要求範圍在不同司法管轄區之間會有所不同，但可能會受到以下因素的影響：(i) 獨特的國家和地區資恐威脅概況，(ii) 不同部門的重要性和實質性，以及 (iii) 司法管轄區的地理位置和受眾特徵。例如，對於一個面臨特定恐怖組織已知威脅的司法管轄區，針對該特定威脅進行目標性的風險評估可能有所助益（請參見下方文字說明欄 2.2 有關瑞典對外國恐怖主義作戰人員進行的目標性資恐風險評估）。同樣，在區域存在共同資恐問題的情況下，針對轄區進行區域風險或威脅評估可能有所助益，其結果應納入國家風險評估中（有關亞太區域風險評估計畫請參見下方文字說明欄 1.1）。此外，在大型、非集中式的司法管轄區中，其不同的國內地區風險也各不相同，可能需要進行一系列區域風險評估，甚至有根本上的必要。²²

²² 在這種情況下，聯合識別主管機關將需要扮演協調和顧問的角色，以確保方法和結果具有一致性和可比性。

21. 在這方面，司法管轄區經驗突顯出先界定範圍，再開始評估資恐風險的效益。範圍界定活動可以考慮：潛在的方法及其在國家範圍內的適用性、確定主導機構及其他相關的利害關係方，以及資訊和資料的可用性和落差。下方文字說明欄 1.2 說明了荷蘭如何透過解釋性研究和背景分析來確定其 2017 年資恐風險評估的預期範圍。

說明欄 1.1 菲律賓 – 資恐風險的區域範圍和評估

由於東南亞（SEA）和澳洲面臨共通的資恐威脅，因此司法管轄區發現有利的做法是展開一系列聯合行動來評估區域級資恐風險，然後將其納入國家風險評估項目。2016 年 8 月在峇里島舉行的打擊資恐（CTF）峰會期間，成員成立了金融情報諮詢小組（FICG），其目的是建立機制以促進東盟與密切合作的夥伴 FIU（金融情報中心）的區域金融情報分析師相互交流。

在 FICG 東南亞打擊資恐工作組（SEA CTFWG）的主持下，相關司法管轄區對當地伊斯蘭國相關團體的不同籌資方法進行了聯合研究。該研究分為四個部分：(a) 伊斯蘭國在東南亞的融資：區域環境（由澳洲 FIU 主導），(b) 伊斯蘭國在東南亞的外部資金（由印尼 FIU

主導），(c) 哈瓦拉匯款仲介資助伊斯蘭國和東南亞的其他高度威脅恐怖組織（由馬來西亞 FIU 主導），以及 (d) 伊斯蘭國的自籌資金（由菲律賓 FIU 主導）。參與的司法管轄區發現，此類區域的風險因應舉措已成為區域合作的有效基礎，並有助於確保評估的連續性和相關性。

說明欄 1.2 荷蘭 2017 洗錢 / 資恐國家風險評估 – 解釋性研究和語境分析²³

在開始第一項 NRA（國家風險評估）之前，荷蘭主管機關進行解釋性研究和背景分析，以洞悉現有和適用的方法和資料，以及國內可能影響資恐盛行率的獨有特徵。解釋性研究參照了在五個國家使用的 NRA 方法、有助於 NRA 的額外方法，以及已完成的風險評估（部分涉及其他領域）。該研究結論判定，由於缺乏定量資料，第一項 NRA 應該採用成長模式，不僅應分析資恐風險，且應識別資料、資恐方法和其他資訊中的盲點、

²³ <https://english.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689a-verkenning-methoden-en-data-national-risk-assessment-witwassen-en-terrorismedfinanciering.aspx>

缺失和弱點。雖然第一項NRA主要依據質性資料進行，並且著重於十項最重要的資恐風險上，但後續風險評估可能會基於這些發現，進一步採用定量資料來執行。在情境分析方面，荷蘭參照先前研究成果及FATF方法中的情境因素，發現荷蘭的開放式經濟環境、國際化的金融產業、詐欺和毒品相關犯罪所得的規模，都可能影響國家的體質並成為資恐活動下手的弱點。

所有相關權責機關的參與

22. **資恐風險的全面評估需要多方關鍵主管機關的參與，涉及營運、政策和監督部門。**雖然CT/CFT系統的特定特徵因司法管轄區而異（包括主要營運機關的任務、目標、權限和正式職銜），但主要主管機關通常包括：情報和安全機關、警察和邊境安全局（LEA）、檢察機關、金融情報中心（FIU）、海關、負責執行資恐相關目標性金融制裁的國家機關、主管機關以及國外對等單位。**鑑於威脅的性質，經驗明確顯示情報和安全部門的參與對於評估資恐風險特別重要。**其他許多權責機關也可能持有相關資訊，包括：稅務部門、社會福利管理部門和民航部門（根據司法管轄區經驗，相關範例請參閱附件B）。
23. **有效的國家協調形式不一，具體取決於各國打擊資恐**

主管機關的權責架構。過往經驗突顯了確保高層（總理、政府和議會）承諾支持風險評估流程是特別重要的關鍵²⁴，而且必須在蒐集風險評估資料時利用現有的打擊資恐資訊共享平台（例如現有的多機構任務團隊、機構間策略威脅分析中心、共享的機構間平台和可疑交易審查小組。）經驗也證實，在此流程中愈早與關鍵機構（包括 LEA 和情報機構）接觸愈有利。以下文字說明欄說明比利時的打擊資恐協調結構大體上如何影響該國在 2018 年進行資恐風險評估的方式。

說明欄 1.3 比利時 2018 年資恐 NRA- 國家協調方法

比利時設有兩組獨立委員會負責協調打擊洗錢和資恐任務：「非法來源金錢防制協調委員會」負責協調打擊洗錢的防制任務，「國家安全委員會」負責協調打擊資恐的防制任務。資恐委員會的成員包括：聯邦警察代表、FIU（CTIF-CFI，比利時金融情報處理部）、民用和軍事情報部門、海關和海關總署、聯邦公共服務部門（財政部-負責聯合國和歐盟的制裁名單）代表、

²⁴ 高層承諾也有助於化解各主管機關之間對於優先項目的歧見。

聯邦檢察署（在比利時由聯邦檢察官負責主要的恐怖分子和資恐調查任務），以及威脅分析協調小組。

由於有兩個獨立的協調委員會，比利時進行了兩項具體的風險評估：一項評估洗錢風險，另一項評估資恐風險。主管機關也決定設立兩個獨立的協調委員會，因為在「國家安全委員會」中所交流的恐怖主義和資恐相關資訊較為敏感。CTIF-CFI 提供了洗錢和資恐協調委員會之間的資訊共享機制。

非政府利害關係方的參與 – 透過多重利害關係方工作小組和公私部門合作等方式來評估資恐風險

24. **除了邀集所有相關權責機關參與，資恐風險的評估也需要與非政府利害關係方進行接觸。**這種參與可以包括但不限於以下利害關係方：金融機構，指定之非金融事業和人員（DNFBPs）和非營利組織（NPO）。**鑑於對資恐風險的評估應該是持續流程，過往經驗突顯了非政府利害關係方持續參與和磋商的效益，包括透過相關監理機關 / 監管單位磋商所進行的合作。**這種持續的參與也有助於在相關各方之間建立信任並促進公開交流。過往經驗也突顯出下列重點：與該部門典型代表（例如小型和大型實體，以及不同服務領域的實體等）進行互動、非政府利害關係方參與初步和

驗證階段，以及清晰傳達評估計畫的目的和宗旨。

25. 可以透過開放式或封閉式線上調查，直接諮詢以及使用現有傘式組織、協調員或對話者來鼓勵對話來促進參與。各國可能也需要邀集多方利害關係方協商，因為某些部門可能掌握其他部門內部評估資恐風險的重要資訊（例如銀行部門可能掌握與評估多個部門的資恐風險相關的資訊）。下方文字說明欄 1.4 和 1.5 說明馬來西亞和英國如何透過公私部門合作來識別和評估資恐風險。

說明欄 1.4 馬來西亞 – 公私部門合作評估 指定人員的資恐風險（國內名單）

該國在 2016 年進行了一項調查，以確定內政部指定的所有個人進行的金融交易特徵（MOHA– 馬來西亞國內名單：UNSCR 1373），因其涉及恐怖主義相關活動。該調查涉及 20 個報告機構（包括銀行、開發金融機構（DFI）和朝聖基金局董事會），要求他們在 24 個月的審查期內分析指定人士在機構中開設的每個帳戶，然後據以擬出指名名單。除了評估指定個人的銀行帳戶活動之外，其範圍隨後擴大到個人在 2014 年至 2016 年期間接收和進行的電匯交易，以評估是否有任何外

部恐怖主義活動的資金。主管機關向合法從事匯款事業的銀行和貨幣服務業者（MSB）蒐集的資訊均無關緊要。

兩項調查（有關銀行業務和匯款交易的結果）均有助於確定：合法來源的自籌資金是最常用的資恐方法，特別是用於前往衝突地區或在衝突地區使用。此後，主管機關依據調查結果擬定資恐警訊和風險態樣指引，並授權於 2018 年 3 月分發給報告機構。

說明欄 1.5 英國 - 利用公私合作交換資恐風險資訊

洗錢聯合情報工作組（JMLIT）成立於 2015 年，旨在促進英國執法機關與各大金融機構之間的戰術和策略情報共享。JMLIT 聚集了執法機關、主管機關以及 30 多家英國和國際金融機構，彼此交換和分析資訊和情報。透過使用 NCA（國家刑事局）的法律入口網站，JMLIT 使私營部門機構能夠在多邊基礎上與執法合作夥伴和其他私營部門合作夥伴共享資訊。JMLIT 在策略和戰術層面上協助打擊資恐任務。

此外，設立專家工作組（EWG）負責擬定打擊資恐策

略。此團隊由國家資恐調查處（NTFIU）和內政部安全與反恐辦公室（OSCT）主持。此活動是一項定期論壇（大約每 6 週一次），公私部門專家皆可在此論壇分享新興 / 新發現的 CFT 威脅和風險樣態，並籌辦專案活動以求更有效打擊相關威脅。目前正在進行的專案範例包括（並非詳盡清單）：

1. 本土 / 獨狼恐怖分子相關財務指標風險樣態的發展
2. 觸犯反恐罪定讞個人常見財務指標的檢視
3. 為了更妥善瞭解攸關公司和投資銀行（CIB）的資恐（TF）風險，此可作為客戶審查 / 風險基礎方法的參考

在戰術方面，NTFIU 和反恐網路可透過洗錢情報聯合行動組（JMLIT Ops Group）非常規時間的「緊急事件」功能，來支援打擊資恐調查的主動或被動查詢任務。NTFIU 已多次藉助 JMLIT 快速而有效率地取得廣泛多元的戰術資訊。許多案例證實，所提供的資訊對調查的成功極為重要。

克服資訊共享挑戰的方法

26. **機構間有效共享資訊對於確保全面、可靠地評估資恐風險至關重要**²⁵。然而，在評估和傳達有關資恐風險的調查結果時，恐怖主義和資恐相關資訊的必要保密性質，可能會在權責機關以及與非政府利害關係方之間構成資訊共享的挑戰。經驗顯示，確保司法管轄區設有允許資訊共享（如果可能）的有利政策和機制非常重要。下方文字說明欄 1.6 說明菲律賓主管機關 2015-16 年如何利用情報資訊來評估資恐風險。在評估資恐風險時，其他克服資訊共享挑戰的實用方法包括：

- 建立程序和機制以在風險評估流程初期處理敏感資訊的交流（例如與情報機構合作，以確保從風險評估開始就採取相關的保障措施）。
- 確保主持機構能夠存取並促進敏感資訊的共享，並在必要時區別敏感和非敏感資訊的處理流程（例如設立獨立的工作組，所有參與者均具有適當的安全權限才能交換資訊）。
- 探索與權責機關和非政府利害關係方共享資訊的創新方法（如可能）（例如，透過精簡化 / 處理後的報告、案例摘要、「封閉式」簡報，使用匿名 /

²⁵ FATF RTMG 發布了一份關於機構間資訊共享的機密報告，提出各種優良方法和實用技術。本報告已送交相關權責機關。

彙整統計數據、交由代理組織 / 權責機關來驗證資訊)。

說明欄 1.6 菲律賓：2015-16 年度資恐風險評估中的情報使用情形²⁶

菲律賓在 2015-2016 年國家風險評估中，採用金融情報中心 (AMLC) 和執法 / 情報機構的情報資訊來識別並提供資金來源、用途和管道的風險樣態。相關政府機構透過焦點小組討論交流情報資訊。利用現有的國內協調機制 (即國家執法協調委員會和聯合資恐調查小組) 來確定應參與資恐風險評估的相關機構。所有經確定的機構皆是這些協調機制的成員，因此具有悠久的歷史和良好的工作關係。透過這種方式，機構可以自由共享完成資恐風險評估所需的資訊。

報告的完整版本已經過驗證，並已提供給相關機構，並具有適當的安全許可。參與機構也核可了本報告經處理的版本，並將其發佈在 AMLC 網站上。

²⁶ www.amlc.gov.ph/images/PDFs/NRARReport20152016.pdf

第 2 部分：資恐風險管理方法 - 優良方法和注意事項

27. **FATF 標準並未規定任何特殊或一體適用的風險評估方法。理想情況下，風險方法應靈活、實用，且應考慮轄區的特定特徵。**有鑑於司法管轄區迄今在辨識資恐風險方面的挑戰，以下段落提供了司法管轄區用於識別風險的不同方法的實際範例。此分析強調各種資恐風險評估方法的要素，包括相似和差異之處，並非嚴格規定轄區應如何評估其資恐風險。

資訊蒐集

28. **對資恐風險的評估將需要蒐集廣泛的定量和質性資訊，包括有關一般犯罪環境、資恐和恐怖主義威脅、特定部門和產品的資恐弱點以及轄區的一般反恐能力。**根據司法管轄區的經驗，蒐集技術可能包括：從政府來源（分類或未分類）蒐集彙整統計數據或資訊、使用國內和區域問卷、線上調查、訪談，工作小組和研討會、以及蒐集公開資訊。下方文字說明欄 2.1 說明 2016 年東南亞和澳洲主管機關蒐集資恐風險評估所需資訊的方法。

說明欄 2.1 2016 年東南亞和澳洲地區資恐 風險評估²⁷ – 資訊蒐集

2016 年，印尼金融交易報告和分析中心（PPATK）和澳洲交易報告和分析中心（AUSTRAC）共同主持研擬東南亞地區（包括澳洲）的第一項資恐區域風險評估（RRA TF）計畫。這項工作涉及從六個司法管轄區的權責機關蒐集意見²⁸ 透過問卷表和資恐評估資料集發送給金融情報中心。問卷表詢問了每個司法管轄區的一般資恐環境和弱點（例如國家在打擊資恐任務方面的協調、合作與立法）。資恐風險評估資料集主要蒐集有關資恐威脅、弱點、後果（包括資恐案例）的質性資料。此計畫舉行兩場區域司法管轄區研習營（一個在印尼棉蘭，一個在菲律賓馬尼拉），以確保分析的嚴格性和評估結果的準確性。**透過此流程，利害關係方瞭解了使用目標式資訊蒐集工具、優先處理特定問題並提高回應適時性的效益。**

²⁷ www.austrac.gov.au/sites/default/files/2019-07/regional-risk-assessment-SMALL_0.pdf

²⁸ 澳洲、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國。

29. 下方段落提供了一些範例資訊，這些資訊範例基於權限經驗識別資恐威脅和弱點時相關的資訊來源和注意事項。

資恐威脅

30. **由於打擊資恐措施的預防性質，在識別恐怖主義和資恐威脅時，國內外情報應成為關鍵資訊。** 威脅識別不僅應限於恐怖襲擊的犯行者，而應更廣泛包括前往衝突地區的個人以及從事招募、培訓和協助（包括籌款）的個人和組織。
31. **在考慮恐怖主義威脅時，司法管轄區將需要採取通盤方法，因為資恐風險可能涉及非鄰近司法管轄區的恐怖主義事件。** 因此，司法管轄區可能需要蒐集有關國內和國際恐怖主義威脅的資訊。在評估恐怖主義威脅時，迄今為止的經驗顯示司法管轄區通常會蒐集以下資訊：
- 國內已知恐怖組織和個人（包括本國國民是否在聯合國指定名單上）、已知的區域和國際恐怖組織或個人、司法管轄區成為此類行為者高度優先目標的可能性、以及活躍恐怖組織的性質、思想動機和組織結構等資訊；
 - 國內或區域司法管轄區內已知恐怖襲擊（犯行 / 未

遂)的數量和地點²⁹；

- 國內外有關全球和國家恐怖主義威脅的情報³⁰（包括已發送/接收的防制洗錢/引渡請求、已發送/接收的非正式請求）；
- 可能同情現役恐怖組織的部分當地居民 - 司法管轄區迄今使用了以下資訊：已知活躍恐怖組織或衝突地區國家的當地人口資訊³¹以及情報機構提供有關特定社區內恐怖主義和資恐威脅的資訊。
- 關於疑似因恐怖主義目的而出國旅行的公民數量和特徵情報（即 FTF，外國恐怖主義作戰人員；）
- 執法機關、金融情報中心和安全機關對國內恐怖主義威脅的專家意見，及/或；
- 國內人口激進化的公開資訊（例如透過社群媒體或社區參與取得）。

32. 特別是在確定資恐威脅時，迄今為止的經驗顯示司法管轄區通常蒐集以下資訊：

²⁹ 要確定區域性恐怖主義事件，司法管轄區可能必須仰賴一系列資源，包括與國外對等單位的聯繫以及公開資訊（包括全球恐怖主義資料庫）。

³⁰ 自 2015 年以來，FATF 一直透過定期內部報告來監控伊斯蘭國（ISIL）及其分支機構相關且持續演變的資恐風險。這些更新的結果可能是評估資恐風險時的有用資源，並可透過相關權責機關予以存取。

³¹ 相關開放來源：世界銀行流動人口雙邊估計；世界銀行雙邊匯款估算；世界旅遊組織統計。

- 已知的國內或國際恐怖組織的資金需求和能力（例如複雜程度），以及司法管轄區與這些群體有聯繫的社區的程度；
- 已知的國內資恐案件的數量和類型（包括根據《聯合國安理會決議》凍結的資產）；
- 有關潛在的國內資恐活動的情報（例如可疑交易報告（STR）、從國內外情報機構獲得的情報）；
- 關於涉嫌因恐怖主義目的而出國旅行的公民（即FTF）資金來源、流向和使用情報；
- 與在其內部及 / 或衝突地區有活躍恐怖組織的國家建立金融和貿易關係（包括投資金流）³²；
- 在衝突地區活動的活躍的國內 NPO 的數量，以及與恐怖組織或個人的已知聯繫的資訊，及 / 或；
- 執法機關、金融情報中心、安全機關、主管機關和其他相關的非政府利害關係方對國內資恐威脅等級的專家意見。
- 在衝突地區活動的活躍的國內 NPO 的數量，以及與恐怖組織或個人的已知聯繫的資訊，及 / 或；
- 執法機關、金融情報中心、安全機關、主管機關和其他相關的非政府利害關係方對國內資恐威脅等

³² 相關開放來源：IMF 綜合基金投資調查、聯合國外國直接投資統計資料、中央銀行、審計部，世界發展指標資料庫。

級的專家意見。

33. 此外，恐怖主義組織及其協助者也已知會採用類似於罪犯的類似方法來籌集和轉移資金及其他資產。同樣，一些恐怖組織及其協助者已知會與地方和區域犯罪網路（包括走私網路）合作，以籌集和轉移某些區域的資金和其他資產。因此，司法管轄區可能也需要蒐集未直接涉及恐怖主義但更廣泛的非法金融風險資訊（例如與該司法管轄區相關的特定組織犯罪活動概況）。上述資訊的重要性部分取決於資恐與犯罪網路之間的已知關係。下方文字說明欄 2.2 和 2.3 說明有關瑞典 2017 年的目標性資恐風險評估以及歐盟年度《恐怖主義和現況趨勢報告》的相關資訊來源。

說明欄 2.2 瑞典：2013-2016 年來自瑞典 和丹麥的外國恐怖主義 作戰人員（FTF）的目標資恐風險評估³³

2017 年，瑞典在 2013 年至 2016 年之間完成了針對瑞典和丹麥的 FTF 資金的目標性風險評估，以確定未來識別此類活動的條件。這項目標性研究是繼瑞典 2015 年警訊指標報告之後進行的。根據瑞典安全局的數據，

³³ <http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:1119564/FULLTEXT01.pdf>

自 2012 年起約有 300 人前往敘利亞和伊拉克，加入了伊斯蘭國和征服沙母陣線（JFS，前稱努斯拉陣線）。一般的經驗資料包括文獻回顧，其確定了與 FTF 相關的以下指標：

- 申請不同類型的貸款（小額貸款、簡訊貸款、學生貸款）；
- 申請可以提領現金的信用卡，在衝突地區附近提款；
- 募集資金，其中包括來自許多不同帳戶的少量資金，異常活躍的帳戶活動；以及
- 購買前往邊境地區的機票或穿越邊境地區的旅行、購買預付 SIM 卡或手機預付方案、購買戶外活動裝備、租賃特定車型。

權責機關也審核了公共文件資訊（例如初步調查報告、判決和財務複審決議）以及權責機關（包括警察、稅務機關、特勤局、社會保險局、經濟刑事局）提供的資訊，據以審查瑞典 FTF 的財務活動第三，該研究也蒐集了有關丹麥 FTF 和同期類似問題的資訊，以查明兩國之間的異同，並判定可能出現在瑞典的丹麥情境特徵。

說明欄 2.3 歐盟恐怖主義和現況趨勢報告 (TE-SAT) – 資訊來源³⁴

自 2007 年以來，歐洲刑警組織依據成員國和非歐盟國家的相關資訊，持續發布地區恐怖主義威脅的年度公開評估報告。該評估報告涵蓋了聖戰恐怖主義、種族民族主義和分裂恐怖主義、右翼和左翼恐怖主義，並利用下列資訊：每個歐盟成員國和每個從屬組織失敗、挫敗和完成的攻擊次數；每個歐盟成員國和每個單位的逮捕、定罪和處罰（歐洲檢察官組織）；歐洲刑警組織的反恐活動；出國和返國的 FTF 數量；使用社群媒體從事恐怖活動的資訊；以及歐盟成員國相關法律的修正案。

此處將境內沒有或極少已知（或疑似）恐怖主義或資恐案件的司法管轄區納入考慮

34. 重要的是，無論是否存在已知威脅，各國都應評估並繼續監控其資恐風險。即使沒有已知的或疑似的恐怖主義和恐怖分子案件，仍未必表示司法管轄區的恐怖

³⁴ www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report

分子風險較低。特別是，即使沒有案件發生，並不能排除國內籌集和使用資金（用於恐怖襲擊以外目的）或將資金或其他資產轉移到國外的可能性。沒有資恐和恐怖主義案件的司法管轄區，仍然需要考慮在國內籌集恐怖分子資金的可能性（包括向自願或被欺的捐助者籌集資金）、透過及 / 或轉出該國以支援恐怖活動的資金和其他資產的可能性，以及出於本土恐怖襲擊以外的其他用途資金。

35. 經驗顯示，轄區可能依賴於以下技術：情境構建（即國內環境常見資恐風險樣態的可能性和可信度），以及與國內或區域營運專家進行的結構化訪談和焦點小組討論。下方文字說明欄 2.4 說明萬那杜和巴布亞紐幾內亞（PNG）在缺乏已知資恐或恐怖主義案件的情況下評估資恐風險的方法。

說明欄 2.4 評估和管理低資恐風險 - 巴布亞紐幾內亞（PNG）和萬那杜經驗

巴布亞紐幾內亞於 2017 年進行了一次洗錢 / 資恐 NRA，發現巴布亞紐幾內亞發生資恐的可能性很低，原因是缺乏國內恐怖活動和可能支持恐怖活動的社區。但是一般認為這種情況可能會迅速改變，即使是少量資恐活動也可能造成潛在的災難性後果，因此必須保

持警惕並制訂應對資恐的策略。資恐對 PNG 構成的主要威脅來自資恐活動採用的金流管道，其藉助了 PNG 在資恐高風險轄區之間的地理位置。

萬那杜於 2017 年進行了資恐風險評估，並無證據顯示萬那杜已成為國內或離岸部門資恐的來源或管道³⁵。但**是一般認為，本土沒有恐怖主義並不表示萬那杜的金融系統和機構無法用於在國外籌集恐怖活動的資金，或將資金轉移在不同的司法管轄區之間。**有鑑於萬那杜作為離岸金融中心的作用，這一點尤其重要，因為這讓資恐份子有機會建立和僱用國際公司、法律組織和其他機構籌集、隱藏、轉移和分配資金。但是，沒有證據顯示萬那杜離岸實體已被用於資恐目的。

雖然存在低風險，但為了測試打擊資恐系統，兩國都採用了全面的標準操作程序（SOP）並進行了實務培訓，使相關人員有機會將法令和 SOP 應用於假設情境。萬那杜進行了假設性的沙盤推演，向相關政府機構的官員介紹法令和 SOP，再由他們在一系列案例中操作這些法令和 SOP，包括逐步執行相關程序並填寫相關表格和範本。巴布亞紐幾內亞計畫為其政府機關展開類似的假想沙盤推演。

³⁵ <https://fiu.gov.vu/docs/Vanuatu NRA 2017.pdf>

資恐弱點

36. **資恐弱點的評估與轄區環境及已知資恐威脅之間存在固有關聯。** 下方文字說明欄 2.5 說明比利時對資恐威脅和弱點的評估如何關聯到他們在 2018 年執行的 NRA。但是，無論已知威脅的性質如何，所有國家都需要全面評估資恐弱點，因為資恐威脅可能會利用司法管轄區國內打擊資恐體制中的任何弱點。如上所述，對資恐弱點的評估可能會在一定程度上參考已知洗錢弱點的相關資訊。
37. **在評估資恐弱點時，財務和非財務主管以及非政府利害關係方將是重要的參與者，因為他們可以就如何利用某些產品和服務提供獨特的見解。** 在考慮潛在的資恐弱點時，迄今為止經驗顯示司法管轄區通常會考慮：
- **結構性要素**（例如法治、國家反恐以及資恐策略和活動 [例如消除激進主義 / 極端主義預防計畫] 以及與區域合作夥伴的關係）。
 - **重要性**（例如司法管轄區是金融或貿易樞紐的程度、不同經濟層面的相對重要性、經濟活動使用現金 / 不受監管的程度、高度國際風險樣態中突顯的金融和非金融部門重要性、文化聯繫和社會人口統計資料等）。

- **特定產業或產品的資恐弱點**³⁶- 這應包括下列各方面的考量：產品或服務遭到國內或國際資恐風險樣態濫用的程度、部門在資恐方面的知識和合規程度，以及透過高資恐風險子部門或公司轉移資金的相對複雜性和影響範圍。
- **遵守與洗錢 / 資恐相關的 FATF 標準**（例如與資恐犯罪和目標姓金融制裁（TFS）相關的法律架構、預防措施、跨境控制、LEA 權力和專業知識、資恐資訊交換）。
- **防制洗錢 / 打擊資恐主義制度的有效性和其他弱點**（例如主管機關識別和預防資恐的能力、與資恐相關的可疑交易報告、監測和分析的成效、情報品質、國際合作打擊恐怖主義的成效，人力資源和能否適時獲取實質受益權資訊）。

說明欄 2.5 比利時 2018 年全國資恐風險評估 – 資恐威脅與弱點之間的關係

在比利時進行資恐 NRA 期間，發現的資恐威脅之一是使用現金來準備恐怖襲擊。為了對抗這類現金用途，比利時需要採取強有力的措施來監督（跨境或國內）

³⁶ 恐怖分子也會濫用公共服務來籌集旅行經費、參與恐怖主義行為，因此司法管轄區可能也需要考慮公共服務的資恐漏洞。

現金的運輸，及 / 或採取強有力的措施來限制現金在經濟中的使用。因此，弱點評估重點採取必要措施來達成這兩項目標，並對現有措施的脆弱性等級進行了評估和評級。

經確認的另一項威脅是使用社會福利津貼資助恐怖分子或恐怖襲擊。因此，脆弱性評估著眼於尋求既有措施，制止暗中或非法支付比利時外國恐怖主義作戰人員的管道，並確認與這些措施有關的脆弱性。值得注意的是，對資恐弱點的辨識範圍已超出防制洗錢 / 打擊資恐措施所規範部門（報告實體）的相關弱點和落差。

38. 根據權限設定擋，某些權限可能需要蒐集更多資訊以評估弱點。以下段落根據迄今為止的司法管轄區經驗提供若干考慮因素。

司法管轄區是全球或區域性金融或貿易中心

39. 由於所管理和轉移的資產數量龐大且具有跨境性質，**國際金融和貿易中心可能容易被濫用，來轉移或管理與恐怖活動有關的資金或資產。**特別是，案件顯示恐怖組織會濫用土地、海洋和空中貿易，在司法管轄區之內和之間轉移資金或其他資產（例如武器或車輛）。常用技術包括：低報 / 浮報帳目 / 偽造發票或偽造貿易

文件³⁷。這類活動可能特別難以辨識，因為已知恐怖組織 / 個人會依賴複雜的法律結構，來隱藏潛在的實質受益人。

40. 為了辨識潛在的資恐弱點，迄今為止的優良實務顯示，金融和貿易中心可以考慮下列因素：

- 與活躍恐怖組織及 / 或衝突地區司法管轄區之間的財務聯繫程度（例如各司法管轄區的資金流入 / 流出資料，包括任何銀行存款、代理銀行業務、投資、在國外使用自動櫃員機提款資料、傳入和傳出的電匯以及預付卡的儲值和消費）；
- 與活躍的恐怖組織及 / 或衝突地區的司法管轄區之間的貿易聯繫的程度，以及貿易中心與指定個人、實體及其聯繫者資金或資產（包括貨物）之間的關聯的情報和公開資訊；
- 與目標司法管轄區內及其相關各方之間進行業務往來和一次性交易的程度（包括金融機構是否在高恐怖主義風險的司法管轄區中擔任重要的服務提供者或個人客戶 / 金融機構的代理人）以及這些關係或交易的特徵和特點；
- 金融或貿易中心為恐怖主義或資恐活動用途貨物

³⁷ 有關貿易型資恐的相關案例，請參閱：2010 年 FATF 的自由貿易區（FTZ）研究；2012 年《亞太小組貿易型洗錢風險樣態報告》。

或其他貿易活動進出口提供財務或行政服務的程度；

- 外國 PEP（重要政治性職務人士）使用金融或貿易中心的程度（考慮到與國家資助的恐怖主義的可能關聯）；
- 公私部門對資恐和貿易專業知識的瞭解程度以及發現可疑行為的能力；
- 現有資料的異常（例如從司法管轄區 A 到司法管轄區 B 彼此往來進出口數量的落差）。

41. 在評估貿易部門的資恐風險時，通常特別需要採取多機構方法，亦即蒐集海關、警察、金融情報中心、稅務部門、公共登記資料庫和情報機構等各種來源的資訊。過往經驗突顯這類任務高度需要國際貿易專業知識、以及處理複雜和大量貿易資料所需的足夠 IT 工具。下方文字說明欄 2.6 說明八個歐洲國家最近提出的一項倡議，旨在確定國內恐怖主義風險較低的金融中心相關考慮因素。

說明欄 2.6 摩納哥（MONEYVAL）：評估國內恐怖主義風險較低的國際金融中心資恐風險

2018 年 4 月，摩納哥與其他八座金融中心和資恐專家

舉行了為期兩天的研討會，研議金融中心面臨的特定資恐風險，以及可用於識別、評估和瞭解這些風險的參考資訊。與會者確定了金融中心可能被濫用於恐怖主義資金的越境轉移的方式，包括恐怖主義資金的流動、提供服務、使用複雜結構、濫用慈善事業以及利用國內非法活動產生的資金。與會者也討論了潛在的資訊來源，以查明金融中心與恐怖主義和資恐的高風險國家之間的財務聯繫，而這些內容在本指引中多有介紹（請參見上文第 40 段）。

司法管轄區存在龐大的非常規或現金交易經濟且 / 或國家基礎設施規模有限

42. FATF 的許多報告都指出現金是資恐份子籌集、轉移和使用資金的常用手段（包括透過外國恐怖主義作戰人員的實物運輸）³⁸。因此，大量現金交易及非常規 / 未監管的經濟活動、且相關能力較低的司法管轄區可能會面臨額外的資恐弱點。在評估非正規部門的資恐風險時，經驗顯示各國可能會依賴以下條件：對司法管轄區非正規部門的規模和範圍進行的可靠研究得出的發現，以及透過與特定社區進行訪談而獲得的資訊；

³⁸ 請參見 FATFs 2015 年新興資恐威脅報告。

司法管轄區也可能透過其他途徑蒐集情報（包括秘密行動），以及關於境管鬆散和已知走私網路的資訊。在基礎設施匱乏或公權力不彰而導致社區孤立的司法管轄區，權責機關必須發揮關鍵作用，協助這些社區參與並尋求支持，以評估和應對資恐風險。

國家的經驗顯示，透過受信任的第三方與此類社區互動，可能有益於更開放的對話。

司法管轄區與活躍的恐怖主義威脅在地緣上非常接近

43. **與衝突地區接壤的地區或活躍的恐怖組織轄區附近的司法管轄區經常面臨額外的跨境恐怖分子威脅。**迄今為止的案例顯示，位於鄰近司法管轄區的資恐協助者會幫忙將資金和其他物品（包括外國恐怖主義作戰人員）運進或運出衝突地區。對於這類司法管轄區，資恐風險的評估可能包括考慮邊境管制強度、海關主管機關偵查資恐相關走私的能力，以及有關邊境一般犯罪環境的資訊（例如走私網路的活動）。其他相關因素包括：TF 對本地金融機構，DNFBPs 或其他易於濫用的當地部門的意識和合規性，以及國內和鄰近主管機關之間的接觸和資訊共享程度。

說明欄 2.7 黎巴嫩：2019 年資恐風險評估

黎巴嫩的 2019 年洗錢 / 資恐 NRA 是以先前 2014 年洗錢 / 資恐 NRA 的經驗為基礎。黎巴嫩的 FIU 特別調查委員會主導洗錢 / 資恐 NRA，得到了私部門主要利害關係方及反洗錢和打擊資恐兩組國家委員會的意見。

在高層政治承諾的支持下，資恐風險評估部分使用了質性和定量資料。弱點評估範圍超出部門和產品的濫用現象，而是檢查攸關防制洗錢 / 打擊資恐主義機制的政治、經濟、社會、技術、環境 / 地理和法制因素（PESTEL）的脈絡架構。這包括對以下方面的考慮：相關的執法資源、與經濟 / 社會相關的難民活動、司法管轄區發生的恐怖主義 / 動盪、鄰國與伊斯蘭國衝突的地緣鄰近度、具有伊斯蘭國和努沙拉陣線分子駐紮的山區邊界區（黎巴嫩境內的恐怖襲擊發生地）。

為了評估包括跨境資恐在內的風險，主管機關對經手案件進行審查（可疑交易報告、援助請求、自發性的揭露、包括 NPO 濫用在內的資恐風險樣態）。針對資恐定罪判例的回顧顯示現金是主要的媒介，且跨境走私確實曾經發生。此研究採用多個執法機關（不僅是海關）提供的資訊，其中涵蓋了質性和定量資料。這

一點尤其重要，因為在司法管轄區鄰近活躍恐怖主義威脅的情況下，不僅需要海關，而且也需要邊界守軍等其他執法機關來減輕非法越境的風險。此處亦考慮執法人員針對離開黎巴嫩的 FTF 及返國者所提出的專家意見。此外也發現跨境資恐風險的起因，是由於恐怖分子團體從國外據點針對黎巴嫩展開的活動所致，有時需藉助同情者和極端分子在大批難民社區避難或掩護，才可能做到這一點。人們發現，資恐風險抵減措施與風險程度相符，而且還有空間採取一些額外措施。

與活躍的恐怖活動區具有堅實公共聯繫的司法管轄區

44. **資恐份子已知會利用當地的散居僑民社區、種族和家庭人脈來籌集和轉移資金和其他資產，藉此支持恐怖活動。**經驗顯示，與活躍恐怖威脅地區具有堅實公共聯繫的司法管轄區通常會考慮下列因素：相關社區當地成員持有同情意見的可能性（例如有關個人激進化的公開資訊和情報），以及流入和流出活躍恐怖活動所在社區和地區的經濟活動（例如透過家人支持匯款）。司法管轄區也可以考慮以當地族裔社群為對象的 *NPO* 的流行程度，這些組織可能成為活躍恐怖威脅所在地的資助管道。

資恐威脅和弱點分析

45. 一旦司法管轄區確定了已知的和潛在的資恐威脅和弱點，下一步就是考慮它們如何交互作用以形成風險。其中可能包括根據已知案例或資恐風險樣態，來考慮已知國內外資恐威脅可能如何利用已知弱點。闡明資恐威脅和脆弱性相互作用的若干方法是運用假想的資恐風險事件³⁹（請參閱附件 C），及 / 或基於經驗的定量和質性綜合判斷。

恐怖分子資金和其他資產的來源、管道、流向和用途

46. 如上所述，對資恐風險的評估應包括對資恐所有階段的全方位考量：籌集、轉移和使用資金及其他資產。因此在分析階段，可能需要考慮恐怖主義資金和其他資產的不同來源、管道、目的地和來源：
- **資金的流向 / 用途** - 資金或其他資產可能由本國司法管轄區內的資恐份子提供，但被恐怖分子用於其他地方的行動，反之亦然。或者，資金或其他資產可能會透過司法管轄區轉移，以在其他地區使用。分析階段的重點在於，司法管轄區必須確定與恐怖主義有關的資金和資產流向和用途，因為該資訊對

³⁹ 資恐風險事件是源自特定司法管轄區已知資恐威脅、漏洞和後果的假設情境，可幫助主管機關排定已知風險的優先級別。

於確定所要採用或加強的控管措施至關重要。

- **資恐的來源** - 不同恐怖分子行為者之間的籌資來源可能會有所不同 - 例如，外國恐怖主義作戰人員的價值和資金來源可能有別於資助大型恐怖組織的來源。對資恐的不同來源的考慮，將使各國能夠確定需要採取抵減控管措施的領域。
- **管道** - 資恐份子使用不同的管道來轉移資金和資產，包括透過銀行部門、貨幣服務業（MSB）部門、現金走私、非常規匯款等。重要的是，司法管轄區的分析應考慮哪些管道可能更容易遭受資恐威脅，以便確定已知特定產業或產品弱點的嚴重性。

可能性和後果

47. **分析階段的重點在於，司法管轄區應排定已知風險的優先等級。這項工作可能需要考慮特定資恐風險的潛在可能性和後果。可能性和後果可以使用描述性單詞或數位量表予以評估或評分。關鍵之處在於使用這些概念來區分各種資恐所呈現的風險等級，以利確定抵減措施的優先級別。**
48. 司法管轄區通常透過考慮以下因素來評估可能性：已知案件的普遍性、情報和犯案風險樣態，恐怖組織/個人和支持者的能力和意圖，以及打擊資恐的力度。由於後果難以估量，各轄區不必採取科學方法，而應

一開始即預設資恐勢必帶來嚴重後果（無論是國內或其他方面），並考慮是否有任何條件可改變此結論。下方文字說明欄 2.8 說明阿根廷為克服 2017-2019 年資恐 NRA 所提出挑戰而採取的方法。根據司法管轄區經驗，相關考量因素包括：

- **資恐的後果可能取決於資恐的來源 / 管道或資金或資產的預期接收方。**例如，某些支持大量資金籌集、轉移或用於資恐用途的管道 / 來源可能產生更嚴重的後果。但是有鑑於發動恐怖襲擊所需的資金相對較少，如果只根據數量來判斷資恐後果，則司法管轄區必須格外謹慎。
- **相較於洗錢或其他類型的金融犯罪（例如稅收詐欺等），許多資恐風險後果可能更嚴重，而這一點會影響司法管轄區因應已知威脅的方式。**事先考慮資恐活動的潛在後果，有助於司法管轄區判斷防制已知風險所需的適當資源及所要採取的抵減措施類型。

說明欄 2.8 阿根廷 2017-2019 年 TF-PNRA- 資恐風險評分

阿根廷著手設計資恐風險評分制度，旨在克服上述兩個挑戰。防制洗錢 / 打擊資恐國家協調機構（NC）開

發了兩項公式和矩陣，用於評比**資金產生、資金配置、流向和用途相關的風險**，同時評估其可能性和危害 / 後果。阿根廷在國內沒有足夠資恐案例資訊或證據來評估風險可能性，但是 NC 擁有遠多前者的全球各地資訊，**據此提出「總體可能性」的概念，其結合了「本地發生率分數」和「全球顯著率分數」兩項條件**。此處納入全球發生率分數，可據以檢驗採用地方主管機關過去經驗設計可能性評分制度的潛在缺點，即有可能低估「也許存在但已規避地方主管機關偵查」的風險，亦可能低估了潛在的新興風險。

亦應考慮恐怖主義和資恐風險的危害 / 後果往往十分嚴重（傷亡和生命及重要基礎設施的喪失），而且難以配合不同的風險等級予以建構和運作，**因此 NC 提出了「邊際損害」概念（程度超出了常見的基本實體損害）**。由於最近的恐怖襲擊顯示籌集資金數量與所造成損害程度沒有直接關係，因此邊際損害分數不包括每種方法可籌集資金數量的相關分數，而是參照 FATF 的《犯罪與恐怖主義危害架構》並評估社會環境、金融或經濟及制度或結構上的危害。

評價

49. **迄今為止，優良方法突顯的重點在於使用質性判斷和情報來源，據以判定某國資恐風險相對等級。對國家資恐風險的相關等級的共識，對於判斷如何排定抵減措施的優先級別尤為重要。對於在不同地區或部門內面臨不同風險的國家，可能有必要在地區或部門等級評估資恐風險。過往經驗也突顯與不同的政府和非政府利害關係方共同驗證研究結果的效益，可以避免確認偏差且能集思廣益，同時瞭解可用資訊的不確定性或差距（如果適用）。下方文字說明欄說明馬來西亞評估和驗證其 2017 年 NRA 的整體資恐風險的方法。**

說明欄 2.9 馬來西亞 2017 年全國資恐風險評估 – 評估資恐風險

馬來西亞第三次《2017 年國家風險評估》（NRA）已於 2018 年 7 月完成並獲得國家反洗錢國家協調委員會（NCC）的背書認可。該評估採用了廣泛的定量和質性資訊。在評估階段，主題專家參加了焦點小組討論，以提供有關初步風險等級的反饋，該風險等級主要來自定量資訊（包括資恐案例的數量）。這些專家包括來自公共和私營部門的人員，包括現任和退休的執法人員和政府官員、主管、監理人員、學者、NPO 的代

表和記者。國家反洗錢協調委員會（NCC）工作組也實施風險抵減措施。所有成員都參加了有關初步風險等級的詳細討論，並將其與質性評估的結果進行比較，以得出每種犯罪的最終風險等級。

然後將擬議的最終風險評級提交給 NCC 執行進一步的審議、考量和認可。總體評估發現，雖然自 2013 年以來固有風險已從中升級為高，這是由於伊斯蘭國（IS）以及馬來西亞和東盟地區的外國恐怖主義作戰人員所構成的威脅不斷增加，但由於各國境內相關機構具有強大搜查和打擊資恐的能力，大幅抑制了這些威脅。

第 3 部分：評估跨境和特定產業的資恐風險

50. 評估資恐風險時，需要同時考慮跨境風險和對特定部門的資恐風險。各國需要評估對特定部門構成的資恐風險的程度在一定程度上取決於某些部門的重要性、資恐觀念和地理範圍。下列各段提供若干相關資訊來源，可做為評估跨境資恐、銀行和金錢或價值移轉服務（MVTS）部門以及與自然資源開發相關的資恐風險的參考。選擇這些領域，是因為其在國際資恐風險樣態當中十分盛行；但是在不同的司法管轄區中需要重點關注的特定領域會有所不同。

跨境資恐風險

相關資訊來源⁴⁰

51. 跨境資恐風險評估通常整合在資恐風險評估的整個流程中，而不是獨立進行。跨境資恐風險可能涉及為支持恐怖活動（例如跨境走私）而將資金或其他資產實物運入或運出某國、將資金或貨物透過金融或貿易部門流入或流出司法管轄區，或提供物質支援（招聘、培訓和簡化手續）的跨境服務。

⁴⁰ 值得注意的是，以上第 2 章也包含與評估跨境資恐風險相關的準則和資訊來源。

52. 在評估跨境資恐風險時，司法管轄區通常會諮詢：現有資恐資訊或情報中有關跨境要素的資訊、海關 / 跨境經驗和沒收、跨境申報 / 揭露或跨境電彙的分析（如果可用）），以及與恐怖主義和資恐相關的國際合作的資訊。其他相關來源包括：有關資金、貨物和人員流入 / 流出的資訊，與走私網路有關的情報以及跨境控制的能力。下方文字說明欄 3.1 說明根據司法管轄區經驗評估金融情報來評估跨境資恐風險的潛在用途，文字說明欄 3.2 則介紹澳洲在評估跨境資恐風險方面的經驗。

說明欄 3.1 潛在利用金融情報評估跨境資恐風險

跨境交易或變動報告 (CTR) –FATF 標準要求所有國家對匯入和匯出的貨幣和不記名流通票據 (CBNI) 的跨境運輸實施申報或揭露制度，最高限額為 15000 美元 / 歐元 (FATF 第 32 項建議。) 雖然恐怖分子經常使用的資金很少，這對系統偵測閾值形成挑戰，但迄今若干國家已經發現有關 CBNI 的一般流入 / 流出的資訊仍可能有所助益，可指出不同國界造成的潛在資恐

弱點。

可疑交易報告 (STR) – FATF 標準要求所有金融機構和 DNFBP 若發現特定資金疑似為犯罪所得或與資恐活動有關，無論是否有合理證據，均應通報金融情報中心（第 20 項建議）。出於策略分析目的，STR 的價值在不同國家之間可能會有所不同，具體取決於所提交 STR 的品質和數量。然而，在評估跨境風險時，各國皆已發現分析跨境可疑交易報告的價值所在（例如與來自第三國的進 / 出轉移相關的可疑資恐資金）。

跨境電匯 (CBWT) – 雖然 FATF 標準未要求，然而跨境電匯 (CBWTR) 的蒐集和策略分析可為資恐風險評估提供實用資訊來源。尤其各國已發現，在國家、部門和管道層級對 CBWTR 進行分析，可能有助於洞悉轉移的共同目的地、管道國家或資金流向的長期變化。關於 CBWTR 的 TRS 資訊也可以對照其他財務資訊（例如可疑交易報告、現金和不記名可轉讓票據的跨境聲明），以識別更廣泛的資恐模式和網路。

說明欄 3.2 跨境資恐風險：從澳洲觀點汲取的教訓

2016 年，澳洲金融情報中心（AUSTRAC）和印尼金融情報中心（PPATK）共同領導了區域資恐風險評估（RRA）⁴¹，並且在 2017 年，AUSTRAC 共同領導了一項與資恐相關的現金和走私現金跨境流動的區域研究⁴²。這些研究利用了廣泛的定量和質性資訊，包括（但不限於）反恐和資恐調查、國家安全、海關、執法和金融情報中心情報、相關的國際合作資訊、國家風險評估、共同評估報告以及產業參與度。

挑戰 - 由於某些跨境資恐活動的非正式性質（例如現金走私，販運等），事實證明缺乏定量資料十分困難。在這些情況下，從調查和情報得出的詳細資訊是最有用的資源。澳洲在評估與資恐相關的現金跨境流動的風險時，發現跨境流動報告並無特別助益，因為其無法反映主要風險，即自籌資金和低價值資金。

蒐集和分析的創新思想 - 為了應對上述挑戰，

⁴¹ www.austrac.gov.au/sites/default/files/2019-07/regional-risk-assessment-SMALL_0.pdf

⁴² www.austrac.gov.au/sites/default/files/2019-06/remittance-corridors-risk-assessment.pdf

AUSTRAC 展開了許多創新的蒐集和分析活動，包括：
廣泛的資料對照演練，包括：

- (i) **將被捕者和疑犯（POI）清單與金融交易記錄進行對照。** 這些結果突出顯示了與報告實體的 POI 接觸點，並可以確定 POI 可能正在使用哪些金融部門、產品、服務和交付管道；
- (ii) **將移民資料與閾值交易報告（價值 10,000 澳元或以上的現金交易）和現金報告的跨境流動進行匹配。** 如此可找出入境澳洲並存入大量現金、但未向邊境主管機關申報現金跨境流動的個人；
- (iii) **將現金客戶與 SMR 客戶的跨境流動進行匹配。** 這可以識別出在進入澳洲後已合法申報現金的實體，並且先前已被識別為可疑行為或金融交易的報告實體。

利用合作夥伴機構的秘密調查權來主動蒐集情報，並利用海關和邊境主管機關進行行動，以發現未申報的跨境現金流動。

標記合作夥伴機構調查和情報報告⁴³。AUSTRAC 設計一款標記應用程式，用以記錄與資恐威脅和弱點有關的各種詳細資訊。

⁴³ 此應用程式可以定量方式測量質性資料。

標記 AUSTRAC 情資報告⁴⁴。AUSTRAC 設計一款標記應用程式，用以記錄與資恐威脅和弱點有關的各種詳細資訊。

建立一個動態矩陣來衡量威脅。即使採用了主要的質性調查資訊，該矩陣也允許評估者指定定量的風險等級。AUSTRAC 發現這種評級系統引起產業利害關係方的共鳴，並消除了評級流程中的歧見。

與國外對等單位合作

53. **經驗顯示，與國外對等單位的持續接觸對於發現和評估跨境資恐風險尤其重要。**這些經驗突顯了建立定期聯繫點以交流恐怖主義和與資恐相關資訊、進行正規分析人員交換，以及人員在同一地點合作的效益。下方文字說明欄說明：(i) 菲律賓、馬來西亞、印尼和澳洲的一項聯合倡議，以瞭解資金、作戰人員的跨境流動以及對 MAUTE 組織和相關團體的物質支持；(ii) 在歐盟 FIU 平台內進行的聯合分析活動，以確定資恐風險。

⁴⁴ 此應用程式可以定量方式測量質性資料。

說明欄 3.3 菲律賓，馬來西亞，印尼和澳洲：2018 年分析師交流計畫（AEP）

2018 年分析師交流計畫（AEP）是一個多邊專案，涉及來自澳洲交易報告和分析中心（AUSTRAC），Pusat Pelaporan Dan Analisis Transaksi Keuangan（PPATK），反洗錢委員會（AMLC）和馬來西亞國家銀行（BNM）。該計畫的目的是在 2017 年馬拉威危機之前和期間識別並瞭解向菲律賓 MAUTE 集團及相關團體提供的資金、作戰人員和物質支持。AEP 參與者能夠識別資金轉移網路、可能的資金來源，所使用的網路，以及以前不為人知的資恐者和協助者，而這些都是菲律賓南部的恐怖組織的資金來源。調查結果已呈交區域 LEA，並用於支援正在進行的調查。在此流程的每個階段，AEP 參與者都向其國內 LEA 和其他合作夥伴機構進行了簡報，以驗證 AEP 的發現結果。會議期間，與會人員分享了以下資訊：金融情報中心產生的金融情報報告（FIR）/ 摘要報告、各種交易報告、國內主管機關提供的各種資訊 / 情報、例如旅行 / 移民記錄、公司註冊記錄、海關記錄、警察和軍事情報、金融情報 / 提供的資訊私營部門的實體（包括以前未透過常規交易報告制度報告的資訊）。

說明欄 3.4 義大利的資恐風險評估 – 來自歐盟 FIU 平台內對資恐案件進行 聯合分析的貢獻

在歐盟（EU）FIU 平台中，2017 年義大利 FIU（UIF）促進並協調了多個司法管轄區的資恐案件聯合分析。這項工作的目的是解決複雜的資恐案件，而單一 FIU 很難單獨完成這項任務。開發了一種新的聯合分析方法，促進了相關 FIU 分析人員團隊（即荷蘭（與義大利的 FIU 共同主導）、比利時、法國和西班牙的 FIU）對案件的聯合審議。這些專案已在 UIF 於 2018 年 11 月舉行的會議上成功完成，並隨後得到歐盟 FIU 平台的認可。除了與團隊分析的特定案例相關的重大發現之外，這些專案也提供了對義大利國家風險評估有益的知識和專長：

- 一方面，這些專案確認了在資恐 STR 中經常出現的技術和操作方案（例如網路分析和模式識別）；
- 另一方面，與週遭國家的金融情報中心共享財務分析的經驗，自然將操作重點放在了跨境方面，進而提高了分析人員依此基本觀點對資恐風險進行質性評估的專業能力。

特定部門的資恐風險

54. 在評估特定部門面臨的資恐風險時，經驗顯示相關監理機關及該產業本身均為重要的利害關係方。

銀行業

55. 正如 2015 年 FATF 關於新興資恐風險報告所述⁴⁵，對於尋求在全球轉移資金的恐怖組織而言，銀行業是一種誘人的媒介，這是因為它們可以快速、輕鬆地進行國際轉帳。資恐分子經常使用的資金價值低、資金流動的規模和範圍廣泛，讓恐怖組織及資恐分子有機會混入正常金融活動。重要的是，許多司法管轄區的銀行部門要遵守最嚴格的防制洗錢 / 打擊資恐要求（相對於其他金融機構）⁴⁶。在評估銀行業面臨的資恐風險時，司法管轄區通常會蒐集以下資訊：銀行機構的類型、所提供的業務或服務的類別、銀行服務的客戶類型、對該產業構成的資恐威脅的性質，以及作為防制洗錢 / 打擊資恐主義活動的合規性和產業共識。下方文字說明欄 3.5 提供相關資訊的詳細範例，權責機關

⁴⁵ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf

⁴⁶ FATFs 2014 年《銀行業風險基礎方法指引》（RBA）提供了與根據 RBA 評估和抵減該產業內資恐風險相關的其他資訊：www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf

通常會根據司法管轄區經驗來考慮這些資訊。

說明欄 3.5 依據司法管轄區經驗進行銀行業資恐風險評估的潛在考量因素

- **該部門面臨的資恐威脅：**有關恐怖組織或個別恐怖分子如何進入或濫用司法管轄區的銀行系統的資訊、涉及資恐之國內銀行機構與外國法人或自然人（包括金融機構）之間的公開資訊⁴⁷。
- **銀行機構的類型和提供的業務或產品 / 服務的類別：**有關部門重要性的資訊，包括所提供服務的類型（零售服務、財富管理、公司 / 商業銀行或代理銀行）以及數量和數量分支機構的位置。基於某些因素，不同的服務可能較容易受到資恐活動的攻擊。例如，過去的 FATF 報告已經發現將預付卡用於資恐的情事⁴⁸。同樣，允許資金轉移的零售銀行服務可能容易受到恐怖分子支持者的濫用，他們尋求將資金快速轉移到海外，而提供代理服務（特別是嵌套帳戶）的銀行可能缺乏有關跨境轉帳最終發起人和受益人的

⁴⁷ 一些司法管轄區發現，與某些恐怖組織相關的支持者比其他恐怖組織更頻繁地使用銀行系統轉移資金。

⁴⁸ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf

完整資訊。

- **銀行服務的客戶：**司法管轄區也應考慮某些類型的公司客戶或個人客戶是否與資恐有更密切相關。這可能包括已知資恐風險較高的公司客戶，以及透過使用背景資訊而判定可能與恐怖主義或資恐相關的個人客戶。
- **產業內的防制洗錢 / 打擊資恐合規性：**雖然司法管轄區的防制洗錢 / 打擊資恐法律架構中的任何缺陷都可能構成潛在弱點，但以下方面的弱點可能與銀行的資恐弱點更密切相關：資恐的 *STR* 備案要求（無備案要求或需少量備案）；沒有與私營部門共享資訊的權限或能力；(i) 有針對性的財務制裁或 (ii) 客戶審查義務或內部控制措施執行不力（尤其是對於高風險領域或業務領域的客戶）。

金錢價值移轉服務 (MTVS) / 匯款部門

56. 正如 2008 年 FATF 關於資恐風險樣態的報告⁴⁹ 以及 2015 年《新興資恐風險》報告所述，MTVS/ 匯款部門已被用於轉移非法資金，並且容易受到資恐的攻擊。在受衝突影響的司法管轄區中，獲得銀行服務的機會

⁴⁹ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf

較少且恐怖組織處於活動狀態，匯款服務提供者可能是主要金融機構，供消費者可以進行跨境資金轉移活動。此外，某些匯款服務的現金密集和非正式性質可能會使此類實體面臨資恐風險。

57. 在評估 MVTs/ 匯款產業內的資恐風險時，司法管轄區通常會試圖瞭解該產業和所提供服務的性質（偏好匿名服務的盛程度）、未監管行為者範圍、資恐威脅性質，防制洗錢 / 打擊資恐在產業內的合規性和觀念。相關經驗也突顯一項事實，即與散居僑民社區的接觸對於確定這些社群如何將款項轉入或轉出司法管轄區非常重要。對於可能更同情外國恐怖主義組織和行為者的本地或外國居民而言，情況尤其如此。下方文字說明欄 3.6 提供相關資訊的詳細範例，權責機關通常會根據司法管轄區經驗來考慮這些資訊。

說明欄 3.6 根據國家經驗評估 MVTs/ 匯款部門的資恐風險的潛在考慮因素

- **TF 對部門構成的威脅：**是否有可能對地區或國際恐怖分子同情的當地僑民？這些社區如何向國外匯款？恐怖組織或恐怖分子如何在國內及 / 或常見的國際風險樣態中取得或濫用 MVTs/ 匯款服務提供者？

- **MVTS/ 匯款業者的類型以及所提供的業務、產品或服務的類別：**MVTS 部門的規模和範圍（即直接與客戶往來的小型匯款服務業者，或透過主要銀行營運的大型 MVTS 提供者？）⁵⁰、所提供的服務規模偏好發送者或接收者的匿名性（包括非面對面的互動），及 / 或方便跨境轉帳，以及境內營運的地下 MVTS 提供者的範圍。
- **MVTS/ 匯款業者服務的客戶**⁵⁰：以下特徵可能顯示資恐的弱點更嚴重：交易顯示客戶經營的現金事業似乎是一家掩護公司或空殼公司，或者將犯罪所得和合法收益混合處理、客戶知之甚少或不願揭露收款人（地址 / 聯繫方式等）資訊，或客戶參與的交易與目的地國家沒有明顯關聯，也沒有合理的解釋。
- **代理商：**在轄區中，有多少比例的匯款業者依賴代理商或其他第三方進行客戶審查？如果通常使用代理，它們與匯款者之間的關係是什麼？代理商是否受到監管和監督，他們要接受哪些適當和適當的檢查？
- **AML/CFT 合規性：**以下方面的弱點可能與資恐弱

⁵⁰ 司法管轄區也應考慮其部分 MVTS 提供者是否在走廊中服務，這些走廊包括被確定為恐怖活動提供資金或支持的司法管轄區或地區，或指定在其中展開活動的恐怖組織。

點更密切相關：資恐的 STR 備案要求（無備案要求或需少量備案）；沒有與私營部門共享資訊的權限或能力；(i) 有針對性的財務制裁或 (ii) 客戶審查義務或內部控制措施執行不力（尤其是對於高風險領域或現場業務監督執法不彰的客戶）。此外，如果 MVTS 提供者無需獲得許可或註冊，則將構成一個重大弱點。

未監管的 MVTS 提供者和哈瓦拉匯款服務⁵¹

58. 雖然某些司法管轄區的銀行存取權限有限，導致合法客戶使用未受監管的 MVTS，但在許多案例中，恐怖分子及資恐分子會利用哈瓦拉或其他類似服務提供者（HOSSP）來轉移資金⁵²。除了評估其受監管的 MVTS/匯款產業外，司法管轄區也應嘗試評估未經監管或未經許可的 MVTS 提供者的活動規模。在考量此弱點時，司法管轄區應考慮：為識別和制裁未監管 MVTS 提供者而採取的行動，以及該國對 FATF 第 14 項建議的遵守情況⁵³。**值得注意的是，識別未受監管的**

⁵¹ 請參閱 FATF 《風險基礎方法指引：金錢或價值移轉服務》（2016）以獲取更多資訊。

⁵² FATF 關於哈瓦拉和其他類似服務提供者在洗錢和資恐中角色的報告（2013 年），第 41 頁。

⁵³ FATF 第 14 項建議要求各國採取行動以識別未授權或未註冊而從事

參與者通常需要受監管 MVTS 的參與。其他相關資訊來源可能包括：雙邊匯款資料，以及非正式匯款在資恐調查和 STR 中的作用。

59. **司法管轄區可能需要在主管機關和執法部門之間建立更好的協調，以利主動識別非法的 MVTS 並將其導入正規部門。**如果不清楚由哪個機構負責主導處置未授權或未監管的非法 MVTS，則可能導致防制洗錢 / 打擊資恐方面的重大弱點。

其他資恐風險

開發自然 / 環境資源

60. **伊斯蘭國、青年黨和基地組織等恐怖組織在其控制地區依靠自然資源（石油、黃金、煤炭、滑石、青金石等）作為收入來源。**運輸和終端用途轄區中的供應鏈可能容易受到剝削。擁有豐富自然 / 環境資源的國家，尤其是擁有活躍恐怖組織的國家，將需要考慮與開採此類資源有關的資恐風險。為此，司法管轄區通常會考慮下列資訊：自然資源的開採、貿易、加工和出口的運輸路線和地點，以及針對貴金屬和寶石交易商的法規強度。下方文字說明欄 3.7 提供相關資訊的詳細

MVTS 業務的自然人或法人，並對他們實施相應程度和勸阻性的制裁。

範例，權責機關通常會根據司法管轄區經驗來考慮這些資訊。

說明欄 3.7 評估與自然 / 環境資源開發有關的資恐風險時的潛在注意事項

- **參與自然資源的開採**⁵⁴：在自然資源豐富的地區，是否存在在司法管轄區內運作或控制的恐怖組織？一項可能實用的做法是在關鍵的開採 / 蒐集 / 採礦地點覆蓋恐怖組織活動區域地圖，以識別潛在的弱點。
- **勒索**：自然資源的開採、貿易、加工和出口的運輸路線和地點分布為何？有沒有恐怖組織在這些地區活躍的報導？可能有必要與私營部門（採礦或石油公司、物流和安全服務提供者）合作，以瞭解其運輸網路受到的影響。
- **進出口變化**⁵⁵：貿易資料可能有助於確定自然資源進口或出口的變化。例如，某司法管轄區的黃金出口下降而鄰近司法管轄區的黃金出口突然增加，可能

⁵⁴ 礦業、貿易或環境部門以及 LEA 和情報機構、產業協會和民間社會團體可能會有相關資料。

⁵⁵ 經合組織對布吉納法索、馬利和尼日的黃金供應鏈評估也強調了與當地利害關係方的互動以及對貿易資料的分析如何揭露資恐風險的跡象：
<http://mneguidelines.oecd.org/Assessment-of-the-supply-chains-of-gold-produced-in-Burkina-Faso-Mali-Niger.pdf>

顯示資源正轉移到鄰近司法管轄區以規避國內管制。同樣，將進出口資料與另一個司法管轄區的資料進行核對，可能有助於突顯差異。

- **運輸或終端使用者司法管轄區的風險：**從高風險司法管轄區進口自然資源的程度如何？若干司法管轄區具有過境樞紐的功能，特別是對於透過隨身行李帶進的寶石和金屬。未申報的自然資源進口數量是多少？例如，在機場有哪些措施可偵測出走私的貴金屬和寶石？對供應鏈和採購決策採取了哪些盡職調查措施？
- **資金流動：**恐怖組織是否在使用貴金屬或寶石或其他資源規避正式銀行系統？貴金屬和寶石經銷商的監管和監督是否存在弱點？

第 4 部分：非營利組織和資恐風險評估

61. 有鑑於第 8 項建議 8 (R.8) 要求評估 FATF 所定義 NPO (非營利組織) 的資恐風險，本章根據司法管轄區經驗提供若干考慮因素和優良方法。本報告其他部分提供的一般指引也與評估 NPO 資恐風險有關。特別相關的是涉及國家協調和利害關係方參與的一般性問題 (收錄於第 1 章)，以及需要保持掌握風險的最新動態 (在本報告第 5 章詳述)。
62. 2016 年 6 月，FATF 對 R.8 進行了修訂，確保以風險為本的方法來實施該建議，並且不會干擾或阻礙合法的非營利活動⁵⁶。修訂版釐清表示，並非所有 NPO 都代表相同等級的資恐風險，而某些 NPO 則代表很少或根本沒有風險。經驗顯示，轄區在評估該領域的資恐風險方面仍面臨挑戰，部分原因在於該部門範圍廣泛且種類多樣、缺乏對 FATF 所定義 NPO 的認識或瞭解，以及相關的定量資訊或案例過少。

FATF 關於識別和評估 NPO 資恐風險的要求

63. FATFR.8 提供了評估 NPO 風險的要求，並且特別側重

⁵⁶ 這些修正是根據 2014 年 6 月 FATF 關於 NPO 遭恐怖分子濫用風險報告 和 2015 年 FATF 關於打擊 NPO 濫用行為最佳實務文件所得出的結論。

於資恐活動。R.8 要求司法管轄區審查其國內 NPO 部門風險，或必須能夠適時獲取有關其活動、規模和其他相關特徵的資訊，以便判定 FATF 所定義的高風險 NPO。在此審查中，轄區需要使用所有可用的資訊來源，以識別由於其活動或特徵而有可能遭濫用於資恐活動的 NPO 的特徵和類型。

FATF 將 NPO 定義為：「一種法人、協定或組織，主要從資金招募和分配，用於慈善、宗教、文化、教育、社會、友愛以及其他『善行』等目的。」此功能型的定義是以「使組織面臨資恐風險」的組織活動和特徵為準，而不是單憑「其正在操作非營利組織」此一簡單事實。

圖 4.1 第 8 項建議示意圖



64. 在評估風險時，**R.8 要求轄區識別已知高風險 NPO 面臨的恐怖威脅性質，以及恐怖分子如何濫用這些 NPO。**同樣，司法管轄區應著眼於可能遭資恐濫用的**特定 NPO 部門來審查相關措施（包括法律和法規）的適足性**，以利採取適當和有效的措施來解決已知風險。FATF 標準強調，審查不應超出法律和法規，現有措施可能足以充分解決已知風險。**R.8 要求轄區定期審查該部門資恐弱點的新資訊，據以重新評估 NPO 部門的風險。**

注意事項和優良方法範例

65. 有鑑於 FATF 標準並未規定評估風險的特定方法或格式，以下各段依據司法管轄區評估 NPO 資恐風險的經驗來提供若干優良方法。**附件 D 提供了可能的資訊源範例，以支持在 FATF 定義範圍內的 NPO 中識別和評估資恐風險。**

瞭解部門

66. **全面瞭解該部門的特徵，性質和活動是瞭解某些非營利組織面臨的資恐風險的重要先決條件。**國內審查是 R.8 的主要部分，並且是確定哪些 NPO 屬於 FATF 定義來評估資恐風險的關鍵起點。**重要的是，FATF 對**

於 NPO 的定義可能有別於國家定義或 NPO 法規，因為該定義主要屬於功能性質（即根據活動內容來界定非營利組織），且在許多司法管轄區中的 NPO 是依法律形式進行分類（例如協會，慈善團體）等。此外，可能有些符合 FATEF 所定義 NPO 的實體卻不受國家 NPO 法規約束。

67. 一個司法管轄區的國內部門審查可以包括以下資訊：組織的類型和成立的目的，組織從事活動的地點，提供的服務，其捐助方的組成基礎，部門資產價值，資金流動，支付方式和部門現金強度。
68. 在確定可能易受資恐濫用的 NPO 風險樣態和特徵時，司法管轄區也可能要考慮：國內外有關 NPO 濫用、調查和可疑活動的情報、與 NPO 相關的國內或國際資恐樣態及來自民間社會代表的資訊（包括部門或組織的自我風險評估）。這項工作可能涉及考量部門和組織弱點⁵⁷。以下文字說明欄說明馬來西亞和英國在進行國內審核時所採用的方法。

⁵⁷ 部門弱點可能包括：註冊流程中的弱點（即偽裝的慈善組織進入 NPO 部門），而組織弱點可能包括內部控管、財務管理和計畫成效不彰（即來自各個 NPO 的資金可能會轉用於恐怖分子個人 / 團體。）

說明欄 4.1 馬來西亞 2017 年 NPO 風險評估

馬來西亞並未對其洗錢 / 資恐 NRA 進行評估，而是對 2017 年 FATF 定義範圍內的 NPO 進行了資恐風險評估。第一部分包括對**馬來西亞 NPO 部門狀況的全面國內審查**，其中包括瞭解 NPO 的整體族群、服務和具代表性的 NPO 的分佈、NPO 資產的價值以及 NPO 資金的流動。這項國內審查也包括對 NPO 管理的法律和監管制度的總體評估，以識別屬於 FATF 定義的 NPO。

第二部分是與**NPO 有關的資恐風險**評估，旨在判定已知易受資恐影響 NPO 的固有資恐風險，以及為減輕已知風而採取的控制措施。然後，對調查結果的分析進行驗證，涉及 31 個主管機關、LEA、NPO 和學者，以確保評估的穩健性，調查結果最終定案後，再由全國反洗錢協調委員會（NCC）審議並予以通過。

說明欄 4.2 英國：2017 年國內 NPO 評比

英國對其 NPO 部門的國內部門評論（2017）具有三個主要組成部分：

確定並檢查英國整個 NPO 產業的規模、範圍和組成

在負責登記 / 監管 NPO 的各個政府單位要求下，英國 NPO 部門在已發布的報告資料中增補了更多資訊。

評估非營利組織的結構和監督：瞭解英國組織的法律結構和報告要求在 NPO 部門，審查確定了每個主管機關 / 機構蒐集的資訊，以利評估透明度和監督等級。

識別符合 FATF 定義且在英國營運的特定 NPO，這類組織可能最容易遭受資恐濫用的風險，因此受到第 8 項建議的規範。

分析參考了 FATF 報告《非營利組織遭恐怖份子濫用的風險》（《風險樣態報告》）和英國 2015 年《國家風險評估》（「NRA」）中的調查發現。

作為英國第二個 NRA 的一部分，政府也考慮了這項工作。2017 年國內審查考量涉及非營利組織的資恐的最新案例研究、相關 NPO 的既定目的及英國的業務區域和地理位置。此外，亦對歷史案例進行了趨勢分析。

透過調查其權限範圍內的 NPO 的方式，與負責監管 / 監督 NPO 活動的主管機關和政府部門（與由英國慈善主管機關註冊或監管的機構區別開來）進行接觸。調查答覆提供了有關調查的資訊，或者提供了任何濫用 NPO 資恐的證據或指控。也向有關執法機關查詢。對 NPO 本身及其構成方面的其他出版物發表的研究和其他材料的審查。

確定恐怖組織對被認為有危險的 NPO 的性質和威脅

69. 在評估已知易遭資恐濫用的 NPO 的資恐威脅時，司法管轄區通常會考量：整體恐怖主義和資恐威脅環境、有關 NPO 資恐威脅的國內情報普遍性、現有的區域和國際風險樣態（及其適用於國內背景的程度），以及有關國內 NPO 與恐怖分子個人或組織之間聯繫的可靠公開資訊。識別資恐和恐怖主義威脅的一般考量請參見上文第 2 章。

審查相關措施是否充分，包括法律和法規

70. 在審查與被評估為更有可能被資恐濫用的 NPO 相關的措施的充分性時，司法管轄區也可能考量：自我監管和透明度措施（在部門和組織層面），政府的政策措施（包括與該部門的聯繫）以及更廣泛的國家 CFT 能力。下方文字說明欄 4.3 說明英國在此項目中採用的方法。

說明欄 4.3 英國：審查包括法律與法規在內的措施是否充分

在審查易受資恐影響的 NPO 適用措施的適足性時，英國政府也考量了相關的立法和法規、自我監管措施以及對產業的相關宣傳和指導的適足性。

英格蘭和威爾斯慈善委員會（CCEW）在 2014 及 2015 年進行審查，並在 2011 年修正《慈善法》（Charities Act 2011），以增強或引入 CCEW 可用的多種權力，包括擴大一項自動取消特定人士擔任公益受託人職務的條款範圍，這包括恐怖主義犯罪定讞者以及經濟制裁對象。這次修法是源自於當時 CCEW 的立法中對於解決英格蘭和威爾斯慈善機構的濫用和不當行為（包括出於恐怖主義目的濫用）存在明顯的差距和缺陷。

《2016 年慈善法》第 16 條規定，必須在《2016 年慈善法》生效後的三年內進行審核，並在四年內發布審核報告。

權責機關也積極尋求有關其已發布指引的充分性和相關性的反饋意見，並於 2018 年對國際經營的慈善機構（被確定為高風險的特定 NPO）進行了一項調查，以獲取有關其指引的反饋意見，並據以做出改進並為受託人提供適用的資源和工具。

與有關權責機關、NPO 部門和其他非政府利益攸關方合作

71. 國家協調對於進行 NPO 的風險評估可能會帶來特殊挑戰，因為相關資訊通常散佈在許多部會和機構中。在評估資恐風險時，對 NPO 部門的一部分進行監督的政

府機關（包括監管者 / 監督者或自律機關）將需要發揮核心作用。此外經驗顯示，司法管轄區通常也會被諮詢：

- **稅務機關** - 在許多司法管轄區中，需要免稅的 NPO 必須向稅務機關提交年度財務報表和目的報表，且此類機構可能能夠提供有關 NPO 的重要背景資訊。重要的是，R.8 不需要司法管轄區將 NPO 視為報告實體。
- **金融情報中心 (FIU)** - 金融情報機關可能提供有價值的金融情報，以存取可疑交易報告或電匯及 / 或資恐常見風險樣態和趨勢相關資訊，協助識別 NPO 所面臨的資恐風險。
- **執法機關（包括海關主管機關）** – 執法機關是有關恐怖主義和資恐的一般威脅概況、以及已知易受資恐攻擊的 NPO 所面臨犯罪環境的重要資訊來源。
- **情報機關** - 情報機關也將成為重要的恐怖主義和資恐威脅環境資訊來源，包括從國外對等單位獲得的資訊。有關如何克服與機密性有關的資訊共享挑戰，請參閱上文第 1 章的優良方法。

72. 下列澳洲案例研究說明了，在澳洲 2017 年國家 NPO 風險評估計畫的研擬階段，是如何從國協、州和領地公共部門機關、金融、刑事和國家安全機關及 NPO 部門代表獲取廣泛資訊。

說明欄 4.4 澳洲 2017 年國家 NPO 風險評估方法：資料蒐集和利益相關方參與⁵⁸

在制訂澳洲 2017 年國家 NPO 風險評估時，資訊蒐集分為兩個階段：第一個階段涉及識別和蒐集現有文件以及其他相關資料。其中包括公開文件、以及機密資料、財務情報和犯罪 / 國家安全調查的詳細資訊。澳洲的金融情報中心（AUSTRAC）主導整理了 NPO 高風險資料集（隨後對其進行分析以識別關鍵風險指標），該資料集由 28 個可疑事件報告（SMR）、案例研究、調查和情報機關組成。在此階段，澳洲慈善與非營利委員會（ACNC）和（澳洲稅務組織（ATO））也領導了對目前監管狀況的審查，以識別現有法律、報告、要要求和治理中的部門弱點。

第二部分涉及利害關係方的參與。正式的資訊請求已發送給 23 個機構，包括所有大英國協、州和地區的執法機關以及 NPO 主管機關。ACNC 和 AUSTRAC 與 NPO 成員和最高機構代表召開了圓桌會議，以蒐集有關資恐濫用該產業的性質和程度的產業見解。在此階段，AUSTRAC 和 ACNC 也開發並分發了資恐風險認

⁵⁸ www.austrac.gov.au/sites/default/files/np-risk-assessment-FINAL-web.pdf

知調查。該調查蒐集了來自政府、產業、NPO 高峰組織和專家的意見，以瞭解對於 NPO 被濫用於資恐（威脅）的及部門和組織的脆弱性的性質和程度、部門和組織的脆弱性的關注程度，並得出有關總體風險的關鍵發現。AUSTRAC 能夠使用某些定量資料進行獨特的資料匹配活動，以利識別高風險的 NPO（例如將 NPO 名稱清單與國家安全情報機構的名稱進行匹配）。為確保風險評估結果的準確性，評估是在與 NPO 部門成員協商後進行的。這包括提供最終風險評級以供審核。也與主要政府利害關係方和資恐專家進行了有組織的磋商，以蒐集資訊、蒐集廣泛的情報、政策和監管觀點，並評估調查結果和判斷。

73. **NPO 部門的持續參與對於在該部門內就確認和評估資恐風險所做的任何努力的成功與否極為重要，並且被 NPO 代表確定為它們的關鍵組成部分。**與 NPO 部門的接觸和外聯也是 FATFR.8 的關鍵要素，它要求轄區就資恐問題與 NPO 部門進行外聯。對於 NPO 部門，在可能缺乏事先參與的情況下，司法管轄區應考慮透過可信賴的代表進行外展活動，並應確保與代表性實體（例如傘式組織和服務性 NPO）進行接觸。經驗也強調了使用公開的線上調查和問卷作為確保 NPO 獲得

更廣泛反饋的好方法。下方文字說明欄 4.5 和 4.6 說明科索沃和吉爾吉斯在風險評估中如何尋求 NPO 的投入。

說明欄 4.5 科索沃的⁵⁹ 2017 年 NPO 部門 針對資恐的部門特定風險評估

鑑於 NPO 參與政府資訊蒐集活動的特殊敏感性，工作組決定以另一個 NPO 作為「代理人」與選定的跨部門 NPO 進行面對面的訪談，並協助他們完成問卷。「代理人」整理出科索沃 150 個 NPO 的清單，該清單得到工作組的同意。提供給工作組的 NPO 清單全部是從公共行政部提供的正式清單以及科索沃市轄區內所有活躍 NPO 的清單中彙整出來。為了能更有具彈性（如果選定的 NPO 拒絕參與該流程），又另外將 21 個組織列入該名單。最終，「代理人」得以對 150 個來自不同組織類型的 NPO 進行訪談。此外，科索沃伊斯蘭協會（BIK）為風險評估工作組做出了重要貢獻。

74. 除非 NPO 部門外，司法管轄區與金融機構合作也可能會有所幫助，這些金融機構可能能夠提供與 NPO 客戶相關的寶貴經驗（如交易的類型和性質）。此外，司

⁵⁹ 這一名稱不影響地位立場，並且符合聯合國安全理事會第 1244/99 號決議和國際法院關於科索沃宣布獨立的諮詢意見。

法管轄區與金融機構合作有利於確保它們有效地瞭解其 NPO 客戶的資恐風險，並減少未經證實的降低風險的可能性。

說明欄 4.6 吉爾吉斯 - 資恐風險評估中的 NPO 參與

在 2019 年上半年，吉爾吉斯的 NPO 已被納入政府主導的進行 NPO 產業風險評估的工作組。FIU 公開呼籲民間社會代表成為風險評估工作組的正式成員，並任命三個 NPO 加入該工作組。NPO 代表與政府合作，確定並採用由國際顧問公司所開發、適用於吉爾吉斯的方法。這種方法要求 NPO 部門積極參與，以提升蒐集資料的準確性、提高對潛在風險和保護措施的認識、在各部門之間建立信任，並增加對建議和結果的認可。

第 5 部分：追蹤並保持對資恐風險的最新評估

75. 司法管轄區應確保資恐風險評估的結果得到高階官員的認可，並且所有關鍵利害關係方對結果和相對風險取得共識（即各類資恐風險的「低」或「高」及 / 或與其他國內犯罪相比的結果）。FATF 標準要求轄區具有一種機制，以確保權責機關和各自的金融機構、DNFBPs 和其他相關部門瞭解國家資恐風險評估的結果。鑒於恐怖主義和與恐怖分子有關的資訊的敏感性，以往的經驗特別強調透過發送經整理後的報告，以及與主要利害關係方舉行閉門簡報，以確保對結果取得共識的特殊效益。
76. 對資恐風險的評估應導致採取明確而實際的後續行動。此類後續行動可能包括（但不限於）：打擊資恐立法和政策的修正案以解決已知缺陷、向關鍵機構分配資源或進行培訓、開發平台或機制以加強關於資恐的資訊共享、加強與已知易受資恐威脅的部門或機構合作及 / 或實施更系統化機制來蒐集和維護與恐怖分子或資恐有關的資訊。迄今為止的經驗突顯了明確分配和編排（如果可能）由哪些機構負責後續行動（包括更新風險評估）以及設定時間表的重要性。
77. FATF 標準要求各國對其資恐風險進行最新評估。在更新任何資恐風險評估結果時，重點在於嚴格審查所採用的方法，並確定下次使用該方法時應改進的領域

（例如找出需要更多資訊的盲點領域），並瞭解某些司法管轄區可能需要採取分階段的方法。風險更新可能專注於特定的威脅或部門及 / 或風險指標的制訂。

78. **雖然風險評估可提供即時概覽資訊，但對資恐風險的評估應該是一個持續不斷的流程。**主要的權責機關應在考慮到目前恐怖主義和資恐威脅及事態發展的基礎上，不斷更新其分析。重要的是，即使是經評估其國內資恐風險較低的司法管轄區也應定期更新其評估，並對其恐怖主義和資恐威脅狀況的變化保持警惕。**司法管轄區的經驗突顯了落實持續評估風險或威脅的企業文化、建立持續機制以蒐集有關資恐風險的相關資訊，以及進行更具目標性的資恐風險評估的特定效益，這些評估可增強利害關係方的參與度**（例如專注於特定部門或威脅、制訂風險指標等）。下方文字說明欄說明英國和澳洲在更新其資恐風險評估中所採用的方法。

說明欄 5.1 英國更新了 2018 年洗錢 / 資恐風險評估⁶⁰

英國於 2018 年完成了對其 2015 年洗錢 / 資恐國家風險

⁶⁰ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/655198/National_risk_assessment_of_money_laundering_and_terrorist_financing_2017_pdf_web.pdf

評估的更新。2018 年洗錢 / 資恐風險評估的第一階段專注於確定自 2015 年上一次國家風險評估以來出現的證據。主管機關發現，國家風險評估的資料蒐集流程主要包括從現有資訊中擷取資料或對過去和正在進行的工作進行評估，而不是進行新的資料蒐集工作。主管機關透過此流程確定了嵌入持續風險評估文化的重要性：兩次的英國國家風險評估均受益於用於為營運，政策和資源提供資訊的廣泛持續風險和威脅評估。這表示國家風險評估可以將這些聯繫在一起，並以跨領域的方式分析調查結果。

說明欄 5.2 澳洲對資恐風險進行評估的現行方法

自 2014 年澳洲上次國家風險評估以來，該國已從廣義的「全盤」模式轉變為基於部門或基於產品的資恐和洗錢風險評估。自 2016 年以來，AUSTRAC 已完成⁶¹：

- 五項基於部門的風險評估（退休金、財務計畫證券和衍生商品、NPO 和現場博彩公司）
- 兩次基於產品的風險評估（儲值卡和旅行支

61 這些報告都可以在 AUSTRAC 的網站上找到。

票)和

- 一項針對特定問題的風險評估（澳洲與太平洋島國之間的匯款通道）。

即將進行的進一步評估包括：客戶所有的銀行（信用合作社和建築協會）以及更廣泛的銀行部門。雖然此模式要求各國投入比一次性措施更多時間和投資進行風險評估，但 AUSTRAC 發現它可以對每個部門、產品或問題進行更深入、更集中的分析。此外，其也允許與產業部門進行更深入的接觸，這有助於定制評估並確保它從長遠來看是有用的產品。這種新方法也帶來了其他額外的效益，例如：提高對資恐的認識和產業參與度（包括增強的 SMR 報告）、更瞭解各產業識別盲點以及對實體在該產業的定位，以及提供了獨特的合作機構的情報，作為國家犯罪威脅報告的參考。

結論

79. 雖然本指引強調了司法管轄區在評估資恐風險方面採取的優良方法，但司法管轄區的經驗正在不斷發展。同樣，資恐威脅和弱點的性質在不斷變化，這表示各國在評估資恐風險時需要參考的相關資訊源將在一段時間內發生變化。本報告認為，相關能力較低的司法管轄區在評估資恐風險方面通常面臨其他挑戰，儘管

恐怖組織經常向此類司法管轄區內孤立的社區尋求支持。對於此類司法管轄區，至關重要的是，評估資恐風險的努力應包括社區參與，並考慮更廣泛的犯罪網路和活動，恐怖組織通常會利用這些網路和活動來籌集和轉移資金或其他資產。本報告重點介紹了有關資恐的區域資訊共享計畫的一些範例。此類舉措對於加深某些地區對資恐風險的瞭解至關重要，今後並需要在面臨類似資恐威脅概況的區域內加強有關資恐風險的資訊共享。本報告也強調，若要瞭解與更大規模恐怖組織和個別犯案者有關的資恐風險，通常必須仔細分析大量財務資料。對於擁有大量金融和貿易流量的已開發國家而言，開發智能解決方案以應對「大資料」以及持續發展多機構資訊共享機制，對於正在進行的識別和評估資恐風險的工作可能很重要。

附件 A. 已發布的資恐風險評估和其他相關公開資源

表 A.1 已發布的國家和地區資恐風險評估

		國 家		
司 法 管 轄 區	年	單獨的資恐風險？	連 結	語 言
亞美尼亞	2014 2017	否	國家洗錢 / 資恐風險評估 (執行摘要) 2014 年關於洗錢 / 資恐國家風險評估報告的分析更新	英 語
澳 洲	2014 2017 2017		澳洲的資恐 非營利組織之國家風險評估 匯款通道：澳洲到太平洋島國：洗錢和資恐風險評估 <i>[AUSTRAC 網站上也提供了一系列針對特定產業的洗錢 / 資恐風險評估。]</i>	英 語 英 語 英 語
奧 地 利	2015	否	國家風險評估 (National Risk Assessment)	德 語
巴 哈 馬	2016	否	國家洗錢 / 資恐風險評估 (摘要)	英 語
白 俄 羅 斯	2018	否	國家洗錢 / 資恐風險評估 (摘要)	俄 語
不 丹	2017	否	國家洗錢 / 資恐風險評估	英 語
英 屬 維 京 群 島	2017	否	洗錢 / 資恐國家風險評估	英 語
柬 埔 寨	2018	否	洗錢 / 資恐國家風險評估 (已處理)	英 語
加 拿 大	2015	否	洗錢和資恐的固有風險評估	英 語
開 曼 群 島	2015	否	涉及洗錢、資恐和資助武擴的國家風險評估	英 語
智 利	2016	否	國家洗錢 / 資恐風險評估	西班牙文
哥 倫 比 亞	2016	否	國家洗錢 / 資恐風險評估 – 執行摘要	西班牙文

國 家				
司 法 管 轄 區	年	單獨的資恐風險？	連 結	語 言
庫克群島	2015	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
捷 克	2017	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估第一輪</u>	英 語
斐 濟	2015	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
芬 蘭	2015	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	芬 蘭
法 國	2017/ 2018	否	<u>洗錢 / 資恐風險趨勢和分析</u>	法 文
迦 納	2016	否	<u>洗錢 / 資恐國家風險評估</u>	英 語
希 臘	2019	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估報告</u>	希 臘 語
中國香港	2018	否	<u>洗錢 / 資恐風險評估報告</u>	英 語
印 尼	2015	是	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	印 尼
愛 爾 蘭	2016	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
馬 恩 島	2015	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
以 色 列	2017	是	<u>國家資恐風險評估（未分類）</u>	英 語
義 大 利	2014	否	<u>國家洗錢 / 資恐國家風險評估</u>	英 語
日 本	2014	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
吉爾吉斯	2017	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估（摘要）</u>	俄 語
拉脫維亞	2018	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估補充報告</u>	英 語
立 陶 宛	2015	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
盧 森 堡	2018	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
馬 爾 他	2018	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估結果</u>	英 語
墨 西 哥	2016	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	西班牙文

國 家				
司 法 管 轄 區	年	單獨的資恐風險？	連 結	語 言
蒙 古	2016	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
荷 蘭	2017	是	<u>國家資恐風險評估 (摘要)</u>	英 語
	進行中	是	<u>荷蘭恐怖主義威脅評估</u>	英 語
紐 西 蘭	2017	否	<u>部門防制洗錢 / 打擊資恐風險評估</u>	英 語
挪 威	2016	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	挪 威
秘 魯	2016	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	西班牙文
菲 律 賓	2014	否	<u>第一次國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
	2017	否	<u>第二次國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
	2018	是	<u>國家非營利組織資恐風險評估</u>	
葡 萄 牙	2015	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
俄 羅 斯	2018	是	<u>國家資恐風險評估</u>	英 語
塞 席 爾	2017	否	<u>洗錢 / 資恐國家風險評估報告</u>	英 語
新 加 坡	2013	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估報告</u>	英 語
	2019	是	<u>2019 年恐怖主義威脅評估報告</u>	英 語
斯 洛 伐 克 共 和 國	2017	否	<u>斯洛伐克共和國洗錢和資恐風險的國家評估最終報告</u>	英 語
斯 洛 維 亞	2016	否	<u>洗錢 / 資恐風險評估報告</u>	英 語
斯 里 蘭 卡	2014	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估 (已處理之報告)</u>	英 語
瑞 典	2014	是	<u>國家資恐風險評估</u>	瑞 典
	2015	是	<u>資恐警訊報告</u>	英 語

國 家				
司 法 管 轄 區	年	單獨的資恐風險？	連 結	語 言
	2017	是	<u>2013-2016 年來自瑞典和丹麥的外國恐怖主義作戰人員的目標資恐風險評估</u>	英 語
	2019	是	<u>2019 年恐怖主義威脅評估</u>	英 語
瑞 士	2015	否	<u>國家洗錢 / 資恐評估報告</u>	英 語
塔 吉 克 共 和 國	2017	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估 (摘要)</u>	俄 語
突 尼 西 亞	2017	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
英 屬 土 克 凱 可 群 島	2017	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
烏 干 達	2017	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估</u>	英 語
烏 克 蘭	2016	否	<u>國家預防和打擊犯罪所得和資恐行為合法化 (洗錢) 風險評估報告</u>	英 語
英 國	2015	是	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估 (2015)</u>	英 語
	2017		<u>國家洗錢 / 資恐風險評估 (2017)</u>	
美 國	2015	是	<u>國家資恐風險評估 (2015)</u>	英 語
	2018		<u>國家資恐風險評估 (2018)</u>	
萬 那 杜	2017	否	<u>國家海外部門洗錢和資恐風險評估</u>	英 語
辛 巴 威	2015	否	<u>國家洗錢 / 資恐風險評估 (摘要)</u>	英 語
區 域 性				
歐 洲	2017	是	<u>歐洲超國家洗錢和資恐風險評估 -2017</u>	英 語
	2019		<u>歐洲聯盟恐怖主義形勢和趨勢報告 -2019 (歐洲刑警組織)</u>	

國 家				
司 法 管 轄 區	年	單獨的資恐風險？	連 結	語 言
東 南 亞 和 澳 洲	2016	是	區域資恐風險評估 -2016	英 語
	2017		非營利組織與資恐活動：2018 年區域風險評估	英 語

表 A.2 其他相關開放資源

	其他相關開放資源
一般	全球恐怖主義資料庫 FATF 新興資恐風險報告（2015 年 10 月） FATF 中非和西非資恐報告（2016 年 10 月） FATF 恐怖組織招募人員籌資報告（2018 年 1 月） 聯合國毒品和犯罪問題辦公室關於資恐風險評估的會員國指導手冊 歐安組織關於支持洗錢和資恐國家風險評估的資料蒐集手冊 OSCE Handbook on Data Collection in Supporting ML and TF National Risk Assessments
外國恐怖主義作戰人員	聯合國毒品和犯罪問題辦公室增進對敘利亞外國恐怖主義作戰人員現象的瞭解（2017 年 7 月）
恐怖組織	FATF 伊斯蘭國融資報告（2015 年 2 月） FATF 西非資恐報告（2013 年）
小單位和單獨犯案	挪威國防研究機構（FFI）- 歐洲對聖戰恐怖組織的資助（2015 年 1 月）

照會：上述清單並非詳盡無遺，僅提供相關開放資源的範例。

附件 B. 評估資恐風險時相關權責機關和有用資訊類型的範例

評估資恐風險對於任何司法管轄區都是一項複雜的任務，它應利用各種國內機構擁有的最廣泛的相關資訊。以下是可能具有準備資恐風險評估相關資訊的主要機構：但是，此類權限蒐集的特定權力和資訊類型在不同轄區之間可能會有所不同。

授權類型	主管機關擁有的可能對資恐風險評估有用的資訊
執法機關	較普遍為關於國內犯罪情況的資訊。資控和恐怖主義相關調查、訪談、證詞、電子通訊記錄和其他情報或證據，其中包含有關恐怖分子或其協助者用於犯罪的工具和方法的資訊。從國外對等單位發送 / 接收的恐怖主義或資恐相關資訊。 刑事警察記錄、國際搜查令、觀察名單和其他犯罪資料庫。 與國內犯罪和恐怖主義有關的威脅評估。
情報和安全服務	有關國內和國際恐怖分子個人和組織、其作案手法和協助者的情報及 / 或威脅評估。關於激進人士、高風險地區和司法管轄區內外部、外國恐怖主義作戰人員、返國者或遷徙者通常用於旅行的路線及其他資恐或恐怖主義的情報。從國外對等單位接收情報。

授權類型	主管機關擁有的可能對資恐風險評估有用的資訊
檢察機關	對與恐怖分子或恐怖主義有關的案件或與恐怖分子及其協助者有關的其他刑事案件的定罪和判決。
金融情報中心	疑似洗錢或資恐交易報告、可疑活動通報，包括嘗試交易、閾值報告、銀行帳戶資訊、國際電匯、實質受益權資訊以及其他增值營運分析。 策略分析結果（資恐風險態樣、受金融情報中心監督之報告實體的部門風險評估等）。
移民局	與恐怖主義或資恐的高風險領域有關的移民流入 / 流出的彙整資料、身分證件、預期的居住地點、外國恐怖分子的預期工作地點。
關務機關	跨境現金 /BNI 聲明或揭露，跨境現金和貨物走私情報，所運輸貨物類型的資訊以及與恐怖分子個人和組織的聯繫。
邊境安全局	旅行資料（航班 / 船艙清單，乘客姓名記錄）。 恐怖分子及其協助者使用或可能容易受其攻擊的樞紐和入境點，旅行強度、使用的運輸方式。
外交部	關於聯合國制裁名單和已發送 / 已收到的有關請求，對國際恐怖主義、恐怖分子和犯罪威脅的評估資訊。
主管機關	FIs/DNFBPs 遵守國內防制洗錢 / 打擊資恐制度的資訊，現場 / 非現場檢查的結果，有關國際資金流動的彙整資料。有關不同部門和產品的打擊資恐弱點的質性資訊。有關未受監管的活動規模的資訊。

授權類型	主管機關擁有的可能對資恐風險評估有用的資訊
NPO 監管局 (如果有)	有關該部門的範圍和重要性的資訊，屬於 FATF 定義範圍內的 NPO，對該部門的參與和影響的結果，有關可能控制高風險 NPO 的人員或其他方面的資訊。
司法部	司法管轄區發送或接收的與資恐或恐怖主義相關的司法協助請求。
礦產，貿易 或環境部	有關擷取 / 蒐集 / 採礦場所的質性資訊，以及恐怖分子或其協助者可能濫用的資訊。
緩刑 / 監獄 服務	與監獄中恐怖主義活動有關的資訊，有關在監獄中激進的可能的恐怖分子或其協助者的資料。
稅務局	NPO 的年度財務報表和目的報表可免稅，可疑恐怖分子或其協助者擁有的收入，資產和財產資料。
社會福利局	關於恐怖分子及其協助者濫用社會服務的潛在脆弱性的質性資訊，針對不同服務進行的背景調查的資訊。
公司登記資 料庫	可能被恐怖分子、其協助者或相關方混入的名稱、地址和其他識別詳細資訊。有關實質受益人的原籍國資訊（如果有）。有關易受刑事濫用之害的法人或安排類型的質性資訊。
銀行帳戶持 有人登記冊	恐怖分子及其協助者擁有或持有的銀行帳戶資料。
機動車登記冊	恐怖分子及其協助者擁有或擁有的機動車輛（汽車，摩托車，輪船等）的資料。
房地產登記冊	恐怖分子及其協助者擁有或租用的各種不動產或恐怖分子擁有或租用的不動產的資料。

附件 C. 資恐風險事件：實用工具

1. 瞭解資恐風險涉及對轄區內已知或可疑的資恐威脅和弱點的考慮，以及對威脅和弱點如何相互作用的瞭解。闡明資恐威脅和弱點之間相互作用的一種方法是使用風險事件。這些是從已確定的資恐威脅，弱點和後果得出的假設方案。
2. 該實用工具為使用風險事件提供了進一步的指導。在資恐風險評估的分析階段，可以考慮已知風險事件。這包括評估可能發生的風險事件性質、來源、可能性和後果。應當指出的是，本附件中包括的資恐威脅和弱點列表僅是範例，並不詳盡。

識別威脅和弱點

3. 該流程的第一步是識別特定於轄區的資恐威脅和弱點。最好以開放心態進行腦力激盪，思考潛在的威脅和弱點，以確保一開始就發現最多種可能風險事件。然後，可以深入考慮所使用的主要方法和支付機制、已被刺探利用的關鍵部門，以及資恐活動犯案者尚未被逮捕或沒收資產的主要原因，藉由這些思考來完善上述方法。本指引的第 2 章包含有關資恐威脅和弱點識別的更多資訊。

將威脅和弱點合併為風險事件

4. 該流程的第二步是將已知威脅和弱點合併為風險事件。威脅和弱點可以透過多種不同方式組合在一起，因為不同的威脅可能會試圖利用轄區內的多個弱點。下表列出了將威脅和弱點合併為風險事件的一些範例。

威脅	弱點	風險事件
X 國內恐怖主義集團在該司法管轄區的活動的性質和程度	支持或促進暴力極端主義的個人，團體或組織的存在	X 恐怖組織透過在轄區內獲得的現金捐款籌集資金
X 國內恐怖主義集團在該司法管轄區的活動的性質和程度	銀行的分支機構規避了對恐怖分子和資恐分子者進行交易篩查的國際禁令	X 恐怖組織透過電匯將資金移出司法管轄區
Y 恐怖組織在鄰國司法管轄區內活動的性質和程度	鑑於已確定的風險等級，分配給 NPO 監管的資源不足	外國恐怖組織 Y 利用國內 NPO 作為資恐活動的前線
Y 恐怖組織在鄰國司法管轄區內活動的性質和程度	非居民實質受益人的身分規定存在缺陷	由於恐怖分子和資恐分子的企業實質受益權和控制權的資訊極為匱乏，執法機關無法調查某些資恐案件

威脅	弱點	風險事件
Z 外國恐怖組織在該地區活動的性質和程度	防制洗錢 / 打擊資恐措施未對非正規資金轉移業務時失足夠的監督	恐怖組織 Z 透過非正式的匯款業務在整個轄區轉移資金，以掩蓋資金流向
Z 外國恐怖組織在該地區活動的性質和程度	未採取充分措施立即凍結恐怖分子的資金和資產	Z 恐怖組織利用司法管轄區作為資恐主義的管道，因為資金和資產被凍結的風險很低
「孤狼」透過合法或顯然合法的活動籌集資金	資恐未定罪或定罪不充分	沒有與恐怖行為或恐怖組織的聯繫，檢察官將無法起訴恐怖分子的資助者
「孤狼」透過合法或顯然合法的活動籌集資金	打擊資恐的執法和情報機構之間的協調和資訊共享不足	恐怖分子資助者成功地自籌資金資助了恐怖襲擊，而沒有被主管機關發現

附件 D. 協助面臨資恐風險的 NPO 評估的潛在資訊源範例

潛在定量資訊的例子	潛在質性資訊的範例
<p>NPO 的脈絡資訊</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 有關整個 NPO 部門的規模和特徵、NPO 的不同類別以及屬於定義範圍內的 NPO 資料。 • 不受監管或非正式 NPO 的估計數量。 • 佔 GDP 的比重 (%)；該部門籌集和支出的資金價值； • 在國內外經營的 NPO 的百分比；向 NPO（前 5 名或前 10 名外國金主所在司法管轄區）的流入 / 流出資金 • 與 NPO 部門有關的流入和流出國際資金流量的資料，例如透過電匯報告 • 有關用於接收，儲備，轉移和使用資金 / 捐贈的主要 NPO 資金來源和財務管道的資料。（例如銀行轉帳，MVTS 等）。

	潛在定量資訊的例子	潛在質性資訊的範例
	<ul style="list-style-type: none"> • NPO 部門的稅收申報資料以及公共審計結果。 	
對資恐的吸引力	<ul style="list-style-type: none"> • 在恐怖主義高風險司法管轄區直接或間接營運的 NPO 的百分比； • 發送到 / 從資恐 / 恐怖主義的高風險司法管轄區接收的資金的價值。 	<ul style="list-style-type: none"> • 針對 NPO 面臨的潛在資恐弱點，對公部門專家和 NPO 部門進行線上意見調查或結構化訪談。 • 審查確定了 NPO 的恐怖主義或資恐案件及其作用（組織或部門弱點）。
恐怖主義和資恐威脅對被確定為易受資恐威脅的 NPO 構成威脅	<ul style="list-style-type: none"> • 關於家庭恐怖主義和恐怖分子總體威脅的資料（例如活躍的恐怖分子個人和團體的數量；恐怖分子的調查數量；與高危恐怖主義和衝突地區有公共聯繫的家庭人口數量等） • 國內或區域 NPO 相關恐怖主義個人或實體分布 • 在恐怖威脅及 / 或高風險人群附近活動的 NPO 的數量 	<ul style="list-style-type: none"> • 國內外關於恐怖主義威脅和 NPO 潛在濫用的情報 • 關於 NPO 面臨的資恐威脅程度的線上意見調查或與公部門專家和 NPO 部門的結構化訪談。 • 關於資恐濫用和 NPO 的國內或國際風險樣態（及其在國內的適用性）。 • 有關 NPO 與個別恐怖分子或恐怖組織之間聯

潛在定量資訊的例子		潛在質性資訊的範例
	<ul style="list-style-type: none"> • 與濫用 NPO 有關的傳入 / 傳出國外請求 • STR 的數量以及與 NPO 有關的恐怖主義 / 資恐案件 	<p>繫的公開資訊（國際報告）。</p>
組織內部和部門內部的控制和預防	<ul style="list-style-type: none"> • 有關 NPO 監督或監測的資料（包括自我監管機制） 	<ul style="list-style-type: none"> • 內部透明度和當責制實施強度，範圍涵蓋資金的 (i) 蒐集；(ii) 保留；(iii) 轉讓；(iv) 支用；(v) 預定交付的程序； • 政策措施（包括在資恐問題上對產業的推廣和指導）； • 關於該部門對資恐風險的瞭解的質性資訊； • 盡職調查和誠信檢查（捐贈者、合作夥伴和受益人）； • 與主管機關和 NPO 部門的專家進行線上意見調查或結構化訪談。
國家協調與合作以及周轉基金能力	<ul style="list-style-type: none"> • 國內交流 NPO 資訊的數量和頻率。 	<ul style="list-style-type: none"> • 國內主管機關之間就 NPO 情資進行協調與合作的質性資訊（例如指定相關聯絡窗口）。 • 國內資訊請求的性質。

潛在定量資訊的例子		潛在質性資訊的範例
		<ul style="list-style-type: none"> • 權責機關之間和部門內部對於 NPO 和資恐專業知識；識別可疑行為的能力。



www.fatf-gafi.org

2019 年 7 月

資恐風險評估 指引

FATF 要求每個國家識別、評估和瞭解其面臨的資恐風險，進而予以抵減並有效地瓦解和破壞恐怖分子網路。各國在評估資恐風險時經常面臨特殊挑戰，因為許多實例所使用的資金或其他資產價值偏低，而且遭到資恐活動濫用的領域種類繁多。本指引旨在根據各國經驗提供優質方法、相關資訊來源和實例，協助從業人員（特別是在相關能力較低之國家）評估司法管轄區層級的資恐風險。

